



MONOGRÁFICO

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE
LOS PROCESOS ELECTORALES

SEGURIDAD Y CIUDADANÍA

Revista del Ministerio del Interior

3

Enero-Junio

2010



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

MONOGRÁFICO
PROBLEMÁTICA ACTUAL DE
LOS PROCESOS ELECTORALES

Seguridad y Ciudadanía

Revista del Ministerio del Interior

3

Enero-Junio
MONOGRÁFICO
2010

Seguridad y Ciudadanía: Revista del Ministerio del Interior

Semestral

Las normas para la remisión y la publicación de originales se incluyen al final de la revista.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores.

Precios:

Edición en papel: 10 € (número suelto)

Edición electrónica: 7 € (CD-ROM, número suelto)

También disponible en la WEB (www.mir.es. Solo lectura). Edición gratuita

Catálogo General de Publicaciones Oficiales:

<http://www.060.es>

Edita:



© MINISTERIO DEL INTERIOR

ISSN: 1889-6316 (papel)	Depósito legal: BI 1690-2009 (papel)	NIPO: 126-10-086-X (papel)
ISSN: 1889-6324 (CD-ROM)	Depósito legal: BI 1692-2009 (CD-ROM)	NIPO: 126-10-084-9 (CD-ROM)
ISSN: 1989-6468 (en línea)		NIPO: 126-10-085-4 (en línea)

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro, de acuerdo con los criterios medioambientales de contratación pública.

IMPRIME: Composiciones RALI, S.A. Particular de Costa, 8-10-7º. 48010 BILBAO

SEGURIDAD y CIUDADANÍA

Revista del Ministerio del Interior

CONSEJO DE DIRECCIÓN

*D. Antonio Camacho Vizcaíno,
Secretario de Estado de Seguridad*

*D. Justo Tomás Zambrana Pineda,
Subsecretario del Interior*

*Dña. María Ángeles González García,
Secretaria General Técnica*

CONSEJO EDITORIAL

PRESIDENTA

*Dña. María Ángeles González García,
Secretaria General Técnica*

DIRECTOR

*D. Enrique Cortés de Abajo,
Subdirector General de Estudios
y Relaciones Institucionales*

SECRETARIA

*Dña. María Rosa Martín de Vega,
Jefe de Área de Estudios, Documentación
y Publicaciones*

VICESECRETARÍA DE COORDINACIÓN

*Dña. Lourdes Madrigal Ibáñez,
Jefe de Servicio de Documentación*

VOCALES ASESORES

*D. Bartolomé Sagrera Moreno,
Consejero Técnico*

Vocales designados por las Direcciones
Generales del Departamento

ÍNDICE

Presentación	9
Nota introductoria.	11
EL VOTO EXTRANJERO Y EL VOTO DE LOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR	
<i>Participación política de los extranjeros y voto exterior</i>	
por CONSUELO LAIZ CASTRO, Vocal Asesora de la D.G.P.I. Ministerio del Interior	15
<i>Las tecnologías de la información y de la comunicación en el voto de los residentes en el extranjero. Un análisis de treinta países</i>	
por JAVIER LORENZO RODRÍGUEZ, Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Departamento de Ciencia Política y Sociología. Universidad Carlos III de Madrid	45
<i>Dos aspectos del ejercicio territorial de los derechos políticos</i>	
por ALEJANDRO TULLIO, Director Nacional Electoral de la República Argentina y Profesor de Derecho Constitucional y Derecho de la Integración	79
<i>El voto de los extranjeros en España: Acuerdos de reciprocidad con países de América Latina</i>	
por JUAN ALARCÓN MONTOYA, Vocal Asesor de la D.G.P.I. Ministerio del Interior	97
<i>Una aproximación al voto de los extranjeros en América latina</i>	
por JOSÉ THOMPSON, Director del Centro Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos	123
NUEVAS TECNOLOGÍAS Y PROCESOS ELECTORALES	
<i>El proceso electoral como factor fundamental de consolidación democrática</i>	
por ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE, Director General de Política Interior, y por CONSUELO LAIZ CASTRO, Vocal Asesora. Ministerio del Interior	145

<i>El marco jurídico electoral español y la viabilidad del uso de las tecnologías de la información</i> por MILAGROS GARCÍA-TENORIO DAMASCENO, Subdirectora Adjunta de la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales de la D.G.P.I. Ministerio del Interior.	157
<i>Aplicación de las Tecnologías de la Información en las Elecciones al Parlamento Europeo de Junio 2009: Proyecto de Colegio Administrado Electrónicamente (CAE)</i> por LUIS FELIPE PARADELA GONZÁLEZ, Vocal Asesor de la D.G.P.I. Ministerio del Interior	177
 DOCUMENTACIÓN	
<i>Conclusiones elaboradas en el Seminario de Cartagena de Indias, celebrado en noviembre de 2009, acerca de la aplicación de las Nuevas Tecnologías en los Procesos Electorales</i>	209
<i>Informe y valoración acerca de la experiencia del Colegio Administrado Electrónicamente (CAE), aplicado en las Elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009</i>	213
<i>Reflexiones del Seminario «Derecho de voto y nacionalidad», celebrado en septiembre de 2009 en el Centro de Formación de la AECID, Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), acerca del voto extranjero y exterior</i>	263
 GLOSARIO TERMINOLÓGICO ACERCA DE LOS PROCESOS ELECTORALES	
	267
 BIBLIOGRAFÍA.....	
	279

PRESENTACIÓN

En el panorama actual de los procesos electorales, destacan dos aspectos que interesan especialmente a quienes desde las Administraciones Públicas, las instituciones privadas y la Universidad se acercan a este asunto y tienen responsabilidades, sean normativas o de aplicación, en las convocatorias electorales. Tanto la cuestión del voto de los extranjeros en las diferentes elecciones que tienen lugar en un Estado democrático, como la aplicación de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación a los procesos electorales, son asuntos que en estos momentos ocupan a los poderes públicos y a los investigadores.

El fenómeno de los movimientos migratorios, que en la actualidad afectan -bien como emisores, bien como receptores- a prácticamente todas las sociedades y responden a motivaciones tanto económicas como políticas o religiosas, unido a la aparición de entidades supranacionales de carácter continental, plantean la necesidad de responder a la incorporación de los ciudadanos de otros países al censo electoral para participar en las convocatorias electorales, tanto como electores como elegidos.

La normativa vigente en materia electoral, al igual que los órganos encargados de su aplicación, han de responder a las nuevas exigencias planteadas por la presencia de ciudadanos de otros países de manera continuada, en especial en lo referido a la ampliación de los derechos de participación como medida de profundización de la democracia y como medio para evitar la existencia de un grupo social privado del ejercicio de derechos fundamentales contemplados en la legislación.

Por otra parte, la cuestión de la participación de los nacionales residentes en el extranjero en las distintas convocatorias electorales, es una cuestión incorporada recientemente a los procesos electorales, cuyo mecanismo de aplicación ha experimentado una progresiva mejoría hasta conseguir niveles de participación muy satisfactorios.

La posibilidad de la incorporación al proceso electoral de ambos grupos de población -extranjeros residentes en el país y residentes nacionales en el extranjero-, es un asunto que reviste especial importancia al contemplarse como un elemento de profundización y de ampliación del sistema electoral, que es lo mismo que decir de consolidación de las democracias. De ahí el interés en tratar estas cuestiones acudiendo tanto a la práctica electoral, como al estudio de otros sistemas electorales.

Dentro del Ministerio del Interior, y a través de la Dirección General de Política Interior, entre cuyas competencias se encuentran las que afectan a los derechos democráticos en relación con los procesos electorales, se han impulsado los estudios vinculados con estos asuntos, al tiempo que sus representantes han asistido en el año 2009 al Seminario celebrado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, organizado por la AECID bajo el título «Derecho de voto y nacionalidad», en el cual se han presentado varias comunicaciones en unión de representantes de otros países del área, con los que se ha debatido el asunto del voto extranjero.

Otro de los ámbitos de interés y de actuación que ocupan al Ministerio del Interior en relación con la práctica electoral, es la cuestión de la aplicación de las Nuevas Tecnologías a los procesos electorales. Es esta una dedicación que ha tenido incluso una aplicación práctica con ocasión de la celebración de las Elecciones al Parlamento en el año 2009 mediante la experiencia del Colegio Administrado Electrónicamente (CAE), aplicado de forma experimental y satisfactoria en tres provincias españolas: Lleida, Salamanca y Pontevedra. Al mismo tiempo, esta cuestión de la incorporación de las Nuevas Tecnologías a los procesos electorales ha dado lugar a distintos estudios y a la organización de un seminario celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, en el cual se presentaron varias ponencias por parte de expertos de la Dirección General de Política Interior.

Esta actividad desarrollada por el Ministerio del Interior en cumplimiento del objetivo de mejorar el ejercicio de los derechos de participación y de profundizar en el contenido democrático de los procesos electorales, ha impulsado la realización de este número monográfico de la revista «Seguridad y Ciudadanía». Por esta razón, a los criterios citados hay que añadir el propósito de dar a conocer la actividad llevada a cabo y contribuir al debate acerca de los asuntos referidos mediante la difusión de las aportaciones surgidas en el ámbito del Departamento.

JUSTO ZAMBRANA PINEDA

Subsecretario del Ministerio del Interior

NOTA INTRODUCTORIA

El número monográfico de la revista «Seguridad y Ciudadanía», que se presenta bajo el título *Problemática actual de los procesos electorales*, está estructurado en dos apartados esenciales. El primero, dedicado al asunto del voto extranjero y el voto exterior, recoge artículos de autores vinculados con la Dirección General de Política Interior, así como aportaciones de la Universidad, y de especialistas hispanoamericanos en la materia. El trabajo que abre la sección, titulado «Participación política de los extranjeros y Voto Exterior», lleva a cabo una aproximación al asunto haciendo hincapié, entre otros aspectos, en el conflicto que plantea la extensión del sufragio de los extranjeros residentes en un país con el concepto de ciudadanía nacional. Por su parte, el artículo titulado «Las tecnologías de la información y de la comunicación en el voto de los residentes en el extranjero. Un análisis de treinta países», vincula los dos asuntos clave a los que se refiere el número monográfico. El autor enlaza la aplicación de las Tecnologías de la Información con la cuestión del voto de los nacionales residentes, acudiendo a un estudio comparado con países en los que se han llevado a cabo iniciativas en este aspecto.

Las aportaciones de autores extranjeros vienen de la mano de los trabajos titulados «Dos aspectos del ejercicio territorial de los derechos políticos» y «Una aproximación al voto de los extranjeros en América Latina», los cuales se acercan al asunto del ejercicio de los derechos políticos desde el extranjero en el ordenamiento constitucional y en la normativa electoral de la República Argentina y del conjunto de América Latina, respectivamente. Cierra este apartado el artículo titulado «El voto de los extranjeros en España. Acuerdos de reciprocidad con países de América Latina», en el que se lleva a cabo una aproximación al estado de la cuestión de la regulación del voto extranjero en España en relación con los acuerdos de reciprocidad firmados con países de América Latina que permiten el ejercicio del voto en determinadas convocatorias electorales a los ciudadanos de los países firmantes.

El segundo apartado de este número monográfico de la revista «Seguridad y Ciudadanía», tiene como objetivo el debate acerca de las aplicaciones

de las Nuevas Tecnologías en el ámbito de los procesos electorales, en el que se resalta la necesidad de una regulación normativa y práctica a este respecto en el sistema electoral español. El primero de los trabajos, titulado «Las garantías del sistema electoral como factor fundamental de consolidación de la democracia», lleva a cabo una aproximación global al asunto de la relación entre ambas cuestiones y su aplicación práctica, contemplada desde la perspectiva de la posibilidad de incrementar el contenido democrático de los procesos electorales. Más específico es el artículo titulado «El marco jurídico electoral español y la viabilidad del uso de las Tecnologías de la Información», en el cual se expone el grado de empleo de estos medios en los procesos electorales señalando la necesidad de su incorporación a la normativa.

Por último, el apartado se cierra con un trabajo -«Aplicación de las Tecnologías de la Información en las Elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009. Proyecto de Colegio Administrado Electrónicamente (CAE)»- en el que se describe la experiencia pionera de la aplicación de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación en el proceso electoral. El empleo de estos medios en la práctica electoral realizado a iniciativa del Ministerio del Interior y con la autorización de la Junta Electoral Central, se llevó a cabo con ocasión de la celebración de las Elecciones al Parlamento Europeo de 2009, cuya experiencia y valoración se incluye en este trabajo.

Tres secciones cierran este número monográfico; la primera, un apéndice documental en el que se recogen diferentes textos. En primer lugar, los acuerdos adoptados en el Seminario de Cartagena de Indias, celebrado en 2009, acerca de la aplicación de las Nuevas Tecnologías, seguido a continuación del informe de valoraciones acerca de la experiencia que ha supuesto la aplicación del Colegio Administrado Electrónicamente (CAE) durante las Elecciones al Parlamento Europeo, celebradas el año 2009. Por último, se incluyen las reflexiones acerca del voto extranjero y el voto exterior surgidas en el seno del Seminario de Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia.

Así mismo, se ha incluido un glosario terminológico sobre los Procesos Electorales con la intención de precisar conceptos y términos dada la presencia de aportaciones de diferentes procedencias con el propósito de facilitar la difusión de los contenidos de la publicación. El número monográfico de la revista «Seguridad y Ciudadanía» se cierra con una bibliografía aproximativa de los asuntos que constituyen el objeto del trabajo, una iniciativa especialmente útil dado que algunos de los temas tratados no cuentan con una abundante literatura crítica dada su novedad.

**EL VOTO EXTRANJERO Y EL VOTO
DE LOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR**

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS EXTRANJEROS Y VOTO EXTERIOR¹

CONSUELO LAIZ CASTRO

Vocal Asesora de la Dirección General de Política Interior

1. INTRODUCCIÓN. 2. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA. 2.1. Evolución de la representación política moderna. 2.2. El binomio ciudadanía y nacionalidad. 3. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL SIGLO XX. 3.1. Etapas en la conquista de los derechos humanos: derechos civiles, derechos políticos y derechos económico-sociales. 3.2. Ampliación de la democracia y fronteras de la ciudadanía. 3.3. Nuevos retos para los derechos de ciudadanía. 4. EL VOTO DE LOS EXTRANJEROS EN UN MUNDO GLOBALIZADO: ESPAÑA, EUROPA Y AMÉRICA. 5. EL VOTO EXTERIOR COMO COMPROMISO DE LOS ESTADOS CON SUS CIUDADANOS NACIONALES. 6. ¿HACIA DÓNDE VAMOS? 6.1. Integración política de los extranjeros. 6.2. Ciudadanía abierta. 6.3. Permanencia de criterios de inclusión/exclusión. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La participación electoral en las democracias actuales se enfrenta a nuevos retos. Los flujos migratorios, la globalidad de los problemas y las tecnologías de la información y la comunicación han contribuido a intensificar las demandas a favor de la extensión y mejora del sufragio universal. Dos colectivos importantes están afectados: los residentes extranjeros en un país que reclaman mayor integración mediante el derecho de voto y los nacionales residentes en el extranjero que demandan bien la incorporación de un sistema de voto exterior o bien su perfeccionamiento. El problema más arduo es el del voto de los extranjeros pues colisiona con el concepto de ciudadanía nacional. En España, mientras el voto exterior está consolidado y cada vez se perfeccionan más sus mecanismos, el voto de los extranjeros está supeditado al principio de reciprocidad y aún requiere mayor desarrollo.

ABSTRACT

Now, electorate participation in the democracies is facing new challenges. The migration flows, the global scope of the issues and the communication and information technologies have contributed in intensifying the demands to widen and upheave universal suffrage.

Two key collectivities are affected : the foreign residents within a country, who require a greater integration through their right to vote ; and the nationals residing abroad, who require the incorporation of an exterior polling system, or the furtherance thereof.

The most critical issue is the one related to foreigners voting, as being at variance with the national citizenship idea. In Spain, whereas the exterior voting is strengthened, with mechanisms progressively perfected, foreign residents voting is dependent upon the reciprocity principle, and is still in need of further development.

Palabras clave: Nacionalidad, Ciudadanía, Derechos políticos, Voto exterior, Voto de los extranjeros.

Key words: Nationality, Citizenship, Political rights, Exterior vote, Foreign residents's vote.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

La participación política mediante el ejercicio del voto en el contexto actual de nuestras democracias representativas, es un fenómeno dinámico que como tal no deja de experimentar cambios relevantes. En este ámbito de la participación electoral hay dos colectivos específicos que han adquirido mayor importancia en los últimos veinticinco años: los posibles electores extranjeros que viven en un determinado país (el voto de los no nacionales) y aquellos otros posibles electores, nacionales ausentes de su país en una jornada electoral o, el llamado voto exterior. El incremento de las comunicaciones, los movimientos migratorios y en definitiva, la gran movilidad poblacional son factores que han contribuido a su preeminencia.

Ambos colectivos presentan características distintas, como veremos a continuación. No obstante en ambos casos, estamos tratando una cuestión central en toda democracia representativa: la de perfeccionar o mejorar el carácter «universal» del sufragio y desde luego, la de contribuir con ello a la mejora de la propia calidad de las democracias.

Esa participación de los ciudadanos en elecciones libres, periódicas y competitivas es el origen de la legitimidad del poder democrático y uno de los requisitos básicos para hablar al menos de democracias electorales. Es decir, sistemas caracterizados por el pluralismo político que es ordenado y canalizado por la regla de la mayoría con el debido respeto a la minoría (o a las minorías) y por un gobierno representativo y responsable mediante la elección de representantes/gobernantes por sufragio universal.

Pero las democracias son sistemas políticos que tienen un siglo de existencia en el mejor de los casos. Como decía Alain Touraine (1994: 21) en 1994: «La democracia es una idea nueva», refiriéndose, claro está, a las democracias representativas o democracias liberales de nuestro tiempo. Además, en algunos países, en los primeros tiempos del sufragio universal masculino y femenino, se dieron democracias *limitadas* con importantes exclusiones de minorías: bien por el color de la piel, por la etnia, o por la religión; o también en contrario, los privilegios que generaron la sobrerrepresentación de ciertos grupos sociales, por la asignación de más de un voto a algunos de ellos. Fueron las sucesivas demandas de los ciudadanos y la preocupación de ciertas elites políticas, las que mejoraron sucesivamente ese carácter «universal» del voto. Tal como hoy lo seguimos haciendo. Pues aunque tengamos sistemas con sufragio universal, éste no es un concepto absoluto e inmutable (como ninguno en ciencias sociales), sino que siempre se puede mejorar su condición de «universal», bien por las propias deficiencias de las sociedades o bien porque los nuevos tiempos introducen cambios sociales que los políticos y los reformadores han de abordar.

Nos encontramos hoy en un momento nuevo y a la par semejante a otros anteriores, al preocuparnos por la extensión de la «universalidad» del sufragio a determinados colectivos sociales, vinculados a una (aunque puede ser más de una) comunidad política. Esto es lo que, a mi juicio, significa la participación electoral de los extranjeros en los respectivos países; igualmente ocurre con la aplicación y mejora de los mecanismos electorales, para hacer viable el voto exterior de los nacionales ausentes de su país en un momento electoral; ambas cuestiones contribuyen a la mejora de la calidad de la democracia. Si bien esta segunda cuestión presenta características diferentes a la del voto de los extranjeros. El voto exterior es, sobre todo, una forma de cumplir mejor con el compromiso adquirido de los gobernantes con sus ciudadanos sobre el carácter representativo del poder y la soberanía nacional. Si un país tiene un importante número de ciudadanos nacionales viviendo en el exterior de ese Estado, tendrá que preocuparse por mantener y renovar los vínculos con esos miembros de su comunidad política, si quiere así mejorar

su legitimidad democrática. En este caso, más allá de las dificultades técnicas de la aplicación del voto exterior, no hay duda sobre que son ciudadanos de su país de nacimiento, con los mismos derechos que los demás nacionales.

No ocurre lo mismo con la participación política de los extranjeros en materia electoral. Aquí nos encontramos con una demanda clara de extensión del sufragio a personas que no reúnen la doble condición de nacional y ciudadano con plenos derechos políticos. Cuestión que ha adquirido relevancia hace pocas décadas, debido al aumento exponencial de las comunicaciones y la movilidad de las personas.

Por primera vez en la historia de los sistemas democráticos, legisladores y gobernantes han de plantearse la extensión de los derechos políticos, especialmente el derecho al sufragio, a individuos que, de partida, no pertenecen a la comunidad política en la que viven. Y esta situación presenta no pocos problemas para la teoría y la práctica del Estado-nación. Nuestro mundo político, de momento, sigue organizándose en Estados principalmente. Esas entidades a las que clásicamente atribuimos tres elementos esenciales: un poder soberano, un territorio delimitado y un pueblo bien definido; si éste último no está bien identificado, surgen problemas de cohesión social y de indefinición de la comunidad política. En definitiva, si el pueblo no se identifica bien, o varía de forma incontrolada, el poder político tiene problemas para su ejercicio.

Éste es un nuevo reto que nuestras democracias tienen planteado en materia de extensión de los derechos políticos: ser capaces de asimilar, en el marco de los Estados actuales, una cuestión que podemos denominar ciudadanía *múltiple*, o ciudadanía *abierta*, que pueda ser concebida sin que vaya indisolublemente unida a la nacionalidad y sin que distorsione o difumine a la comunidad política.

Recordemos, como lo señalan muchos autores, que la expansión de los derechos humanos ha ido en aumento durante el siglo XX en el marco de las democracias occidentales, pero no por igual para todos ellos. Mientras los derechos civiles de los extranjeros así como los derechos económicos y sociales (que fueron los últimos en aparecer, consecuencia del desarrollo del Estado de Bienestar) se han extendido según el lugar de residencia y de trabajo, la evolución del derecho de sufragio no ha seguido la misma tónica, pues se mantiene fundamentalmente vinculado a la idea de nacionalidad. Por lo tanto, el problema con la población emigrante de los diferentes países no suele ser el reconocimiento y la garantía de sus derechos civiles o de los económico-sociales, cada vez más extendidos, sino reconocer los mismos derechos

políticos de los que gozan los nacionales y muy especialmente, el derecho de sufragio. Esta situación está aún lejos de producirse en los distintos países democráticos y a lo sumo está reconocido el derecho al voto de los extranjeros en elecciones locales.

2. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA

Vivimos en el siglo XXI, un mundo al que calificamos de globalizado, sobre todo en cuanto a la mundialización de la economía, y también en lo que se refiere a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Además, vivimos en sociedades complejas con un amplio número de actores políticos que mantienen relaciones multilaterales entre ellos, tanto formales como informales; actores que generan tales redes de influencia en las políticas públicas que pareciera que el Estado como tal no existe o que se ha diluido en los llamados procesos de «gobernación», aquellos en los que no hay un centro director, porque ninguno de los actores implicados tiene los medios necesarios para dirigirlo. Esta estructura reticular que algunos autores denominan *Estado-red* (Castells, 1998) y que implica la multiplicación y superposición de estructuras de decisión política, saltando incluso las fronteras, es difícil someterla a los mecanismos de control de los ciudadanos y tampoco facilita identificar al *demos*, a la ciudadanía sometida a sus decisiones.

Esta realidad coexiste con el Estado-nación que sigue siendo la principal entidad que concentra la soberanía del poder y el monopolio de la violencia legítima. Pese a los reiterados estudios y advertencias sobre la crisis del Estado, sus transformaciones y la pérdida efectiva de competencias, en lo que se refiere estrictamente a la autoridad legítima de los sistemas democráticos, derivada de las elecciones, ésta no ha sido cuestionada directamente. El Estado ha experimentado una larga evolución y sucesivas transformaciones, pero siempre que tengamos en cuenta la diferencia que hay entre la pérdida de poder, la pérdida de efectividad y de competencias y la pérdida de autoridad, podemos observar que ésta última aún permanece casi intacta. Los sistemas democráticos actuales, en muchos casos, han perdido poder al reducirse sus competencias y áreas de actividad, pero no han perdido la legitimidad de origen y por lo tanto mantienen la soberanía nacional.

Las democracias no han perdido su legitimidad, porque el requisito de las elecciones libres y competitivas no es sólo uno de sus principios básicos, sino precisamente aquel que confiere legitimidad al conjunto del sistema, debido

al origen electivo del poder. Claro es, en coordinación con los demás requisitos esenciales de las democracias (división de poderes, más de un partido político, fuentes de información alternativas, sometimiento al Derecho...). Así, los sistemas democráticos actuales descansan en la triple fórmula: responsabilidad/representación/elecciones. Los gobiernos representativos no son necesariamente democracias, pero la estructura institucional típica de las modernas democracias, en las que la representación es el eje central, la encontramos en el binomio elecciones competitivas-parlamento. Las elecciones legitiman a los políticos y ponen en marcha el mecanismo de la responsabilidad de éstos ante los electores que son los titulares de la soberanía. Siempre y cuando tengamos un sufragio universal.

2.1. EVOLUCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA MODERNA

Me propongo remontarme al pasado, tan sólo para tratar de mostrar la problemática heredada de la representación política moderna, formulación originada por el pensamiento liberal-burgués del siglo XVIII.

Una de las formas históricas más importantes de limitación del poder político viene de la mano de la representación parlamentaria. Ésta hunde sus raíces en el parlamentarismo medieval europeo desde los siglos XII y XIII y expresa en muchas ocasiones, la rivalidad entre los distintos grupos sociales (*estados*) con representación ante los reyes y las tendencias absolutistas de las monarquías europeas. Pero lo que llamamos *representación política moderna* es un fenómeno reciente que se observa en Europa y en los Estados Unidos de América a partir del siglo XVIII, que se desarrolla profusamente desde la segunda mitad del siglo XIX y que se extiende a otros muchos territorios durante el siglo XX.

Las transformaciones socioeconómicas de los siglos XVII y XVIII dan lugar a la sociedad de clases, a la par que la teoría liberal toma el principio de representación política como el fundamento del gobierno representativo y uno de los elementos básicos del Estado liberal. Así, la representación parlamentaria se manifiesta como instrumento esencial en la historia de la limitación del poder político y del triunfo del poder constitucional. Durante el Estado liberal, los parlamentos forman parte del poder; ya no se trata de *parlamentar* ante el monarca, sino de asumir una parte de los poderes del Estado (hacer leyes y participar en la constitución o destitución de los gobiernos). Esos parlamentos estaban formados por diputados que representaban a la nación entera mediante un mandato libre, pero elegidos con un sufragio

censitario, lo que no impide afirmar a la teoría liberal que los representantes lo son de la nación entera.

Varias claves están implicadas en la formulación jurídico-política de la moderna representación, pero tan sólo llamo la atención sobre «la representación como condición de la existencia de la soberanía nacional» (Garrorena, 1990: 29). El dilema histórico de aquellos tiempos es recortar el poder del monarca a favor del parlamento, más exactamente sustituir la representación absorbida por el monarca por la representación electiva del parlamento. El argumento que fundamenta la exigencia de una representación electoral fue la existencia de la soberanía nacional. Esa soberanía nacional es el dogma fundamental del pensamiento liberal y del Estado de Derecho.

Su idea central vendría a ser aproximadamente ésta: si pretendemos que la soberanía sea asumida por la Nación, pero la Nación sólo puede existir –sólo cobra realidad– a través de sus representantes, de ahí se concluye que sólo la representación puede realizar ese dogma fundamental para el pensamiento liberal que es la soberanía nacional. (Garrorena, 1990: 29-30)

Esta es la herencia del gobierno representativo que reciben las democracias del Estado liberal o Estado de Derecho. Se trataba de hacer que la nación fuera un sujeto actuante, una persona jurídica capaz de ser utilizada frente al monopolio del poder del monarca. Y la nación se puede convertir en sujeto si actúa por medio de sus representantes. Así las diferentes fórmulas constitucionales afirman que la soberanía nacional reside en el pueblo (español, francés, alemán, boliviano...) y que podrá participar directamente o por medio de representantes.

La transformación del sufragio censitario en sufragio universal es una cuestión derivada de la democratización, la extensión de la política y las demandas de las masas y sus nuevos partidos antes marginados de la política, unas y otros. Pero el concepto de soberanía nacional permanece inalterable. Sobre todo al considerar que la soberanía nacional se identifica con la soberanía popular. Por lo tanto, cuando llegan las democracias en el siglo XX, el gobierno representativo permanece conceptualmente inalterado. Ello significa que la actividad política se desarrolla en el espacio del Estado-nación y que la capacidad de decisión sólo pertenece al pueblo, a los nacionales de ese Estado. «Solo ellos, en cuanto expresan la voluntad popular, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, tendrán los derechos derivados de la ciudadanía activa.» (Santolaya, 2007)

Las transformaciones de la representación política también serán de envergadura en el siglo XX: sufragio universal, relación representativa triparti-

ta por la entrada de los partidos políticos (representante/partido/representado) y sustitución en muchos países del sistema electoral mayoritario, propio de los inicios, por distintas modalidades del sistema proporcional. No obstante, junto a estos grandes cambios, se hereda de la etapa del Estado liberal toda la teoría de la representación política.

Como el concepto clave es la Nación (identificada más tarde con el Pueblo) que se expresa mediante los representantes libremente elegidos, votar es un deber cívico, ya que, si no, la nación no se materializa, no se hace sujeto efectivo y actuante. Su justificación (Nohlen, 1981: 75) reside en la tesis de que la realización del derecho político de participación, es sinónimo de deber cívico. Igualmente el voto obligatorio (que aún hoy permanece en algunos países como testigo del pasado) impide el abstencionismo, la ignorancia sobre los derechos políticos, recientemente adquiridos, o el riesgo de manipulación. De modo que en un principio las legislaciones recogían la problemática del voto como obligación más que como derecho. Lo cual es importante para comprender que la función del voto estaba sobre todo orientada a «producir» nación. El voto como función y no como derecho.

Con la extensión del sufragio universal en las democracias esta idea no cambia aunque se superpone con la idea de la soberanía popular, pero sigue siendo soberanía nacional. Fuera del territorio del Estado, con un pueblo bien delimitado, titular de la soberanía, no hay comunidad política. Claro está que ese territorio no ha de ser continuo, incluso puede estar formado por muchos territorios como es el caso de los ciudadanos de la Commonwealth; pero son ciudadanos, es decir nacionales de una comunidad política y cultural.

Hoy se trata de hacer frente a una nueva extensión del sufragio universal, los extranjeros y los residentes ausentes (limitados por una débil y lejana vinculación con el país de origen). Esto implica trascender la idea de la representación política vinculada estrechamente a la soberanía nacional, es decir, a los ciudadanos nacionales, pues ya no es ésta la única comunidad política a la que debe atender el Estado-nación actual. Pero ¿cuáles son los límites?.

2.2. EL BINOMIO CIUDADANÍA Y NACIONALIDAD

La evolución del derecho de voto desde el sufragio censitario hasta el actual sufragio universal ampliamente extensivo, sigue vinculado al concepto de ciudadanía y por lo tanto al de nacionalidad. Señalaba Santolaya en 2007, que no había sido capaz de encontrar un solo ordenamiento jurídico que

otorgue el derecho de sufragio en igualdad de condiciones con los nacionales a todos los extranjeros residentes y para todos los tipos de elecciones. Las razones jurídico-políticas de reservar el derecho de sufragio a los ciudadanos nacionales están en la forma de construcción del Estado-Nación.

Desde la constitución del moderno sistema de Estados que emana de la Paz de Westfalia (1648), el Estado se ha caracterizado por servir de cápsula protectora y delimitadora de *una* sociedad, que además toma conciencia de tal gracias a la delimitación o clausura que el Estado impone sobre un territorio (Vallespín, 2000: 93). Entre el siglo XVII y el siglo XX sucesivos conflictos y guerras tienen por objetivo, precisamente, la disputa, conquista y cierre de los territorios de esos Estados. Los Estados luchan por construir su identidad hacia dentro y hacia fuera y lo logran a través del concepto de soberanía. «El sistema de Estados que brota de la paz de Westfalia supone el reconocimiento explícito de que no existen identidades políticas distintas a los mismos Estados» (Vallespín, 2000: 94). Así el poder tradicional del Estado-nación se basa en la estatalidad de la vida política, la nacionalidad de la población y el control (el poder) sobre *su* sociedad.

De estas premisas sobre lo que ha sido la construcción de los Estados modernos, se deriva, jurídica y políticamente, que tan sólo pueden ser ciudadanos con participación política plena, aquellas personas que pertenecen a la sociedad de un Estado. Las ideas de identidad y pertenencia son centrales en esta concepción.

La democracia viene a quebrar parte de esa división entre Estado y sociedad. Ahora hablamos de comunidad política, pero la territorialidad del Estado y su necesidad de control sobre sus ciudadanos, condicionan y dificultan la desvinculación del derecho de sufragio (participar en las decisiones de un país) del ciudadano nacional. Y esto pese a que ambos aspectos del Estado, territorialidad y control, están siendo desbordados por efecto de la mundialización económica y de la complejidad social creciente (Vallespín, 2000: 106).

No considero que se puede tomar como una transformación política cualitativa de esta cuestión, la Ley Británica de Representación de los Pueblos, del año 2000, aunque el artículo primero reconoce el derecho de voto en elecciones parlamentarias a todos los ciudadanos de la Commonwealth. Lo cual es muy coherente con la construcción del concepto de pueblos británicos y su pasado proyecto civilizatorio. Esos pueblos y la República de Irlanda pertenecen a una misma comunidad cultural con fuertes lazos políticos (al menos en su imaginario simbólico). Si bien, ello no significa que desde el derecho continental europeo no sea un buen camino a seguir.

Más renovación de la idea de ciudadanía nacional se encuentra en la Unión Europea, en la medida en que se ha construido el concepto de ciudadanía europea como complementaria de la ciudadanía nacional. El tratado de Maastricht (1992) introduce el concepto de ciudadanía europea por primera vez. Así, los textos oficiales de la Unión definen la ciudadanía europea de la forma siguiente:

«Se instituye una ciudadanía de la Unión. Es ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión completa la ciudadanía nacional y no la reemplaza». (Texto Consolidado del Tratado Constitutivo de la UE, artículo 17)

La importancia de esta renovación del concepto de ciudadanía en el marco de la Unión Europea, está principalmente, en que no es excluyente. Todavía dicha ciudadanía está calificada de complementaria de la ciudadanía nacional, pero ya camina por el sendero de la ciudadanía múltiple. Esta ciudadanía múltiple nos remite sin tránsito al concepto de lealtades múltiples. De este modo el Estado puede seguir manteniendo su soberanía y legitimidad *ad intra* de su territorio, pero también habrá de adaptarse a una nueva realidad que es la de «compartir» su comunidad política con otras autoridades, en este caso supranacionales. No obstante, «la nacionalidad y la ciudadanía son hoy por hoy –mientras no exista un único ordenamiento global en todo nuestro planeta, en cuya cúspide se encuentre el derecho internacional– instituciones jurídicamente necesarias» (Costa y Aláez, 2008: 64).

En cuanto a los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea, el Tratado de Niza enuncia los siguientes: 1. Derecho de libre circulación y de libre estancia; 2. Derecho de voto y de elegibilidad en el Parlamento Europeo; 3. Derecho de voto y de elegibilidad en las elecciones municipales; 4. Derecho a la protección diplomática y consular; 5. Derecho de petición ante el Parlamento Europeo; 6. Derecho de dirigirse al defensor del pueblo así como de escribir a las instituciones en uno de los idiomas de la Unión y de recibir una respuesta en el mismo idioma.

Como puede observarse, el derecho de sufragio está reconocido para los ciudadanos de la Unión en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, entendiéndose que las decisiones políticas que primero nos afectan son las de nuestra localidad o municipio². Cuestión que adquiere mayor relevancia si tenemos en cuenta la progresiva aplicación del principio de subsidiariedad a las políticas. Pero por mucho que hablemos en tiempos de globalización de la «glocalización», es decir de la relevancia de las decisiones en los niveles global y local, no hay duda que una integración po-

lítica completa demanda unos derechos políticos plenos en tantas comunidades políticas como decisiones y políticas públicas afecten a la vida de los ciudadanos. Y en este sentido, aún estamos en el inicio del recorrido.

3. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL SIGLO XX

La política y la política democrática aún más, constituyen un conjunto de reglas y procedimientos muy elaborados (gracias a la inteligencia humana) que han tardado siglos en ser concebidos y en alcanzar su formato actual. Esto ocurre con el Estado-nación democrático. El reconocimiento del sufragio universal masculino y femenino que recorre el primer tercio del siglo XX, no sólo implicó la extensión del voto a las masas antes marginadas y excluidas de la política, sino que supuso el reconocimiento de los llamados derechos políticos o derechos de participación; aquellos que se suelen identificar como la segunda generación de derechos en la conquista de los derechos humanos. En ese nuevo grupo de derechos, el derecho a crear partidos políticos y su reconocimiento como actor central en los sistemas democráticos ha sido esencial en la vida de las democracias occidentales.

A lo largo de ese siglo XX, las sociedades modernas y posmodernas se hacen cada vez más complejas, más autónomas del poder, pero también más exigentes a ese poder en el cumplimiento de sus demandas: reconocimiento y garantías para los derechos de la persona, lo mismo para los derechos políticos y desde luego para los principios y derechos económico-sociales.

Así, las democracias van incorporando lentamente a grupos de individuos marginados en etapas anteriores, bien por razón del color de la piel, la etnia, o la religión. En esa progresiva extensión del sufragio, se ha llegado incluso a la atribución y reserva de escaños para minorías o comunidades culturales hasta entonces marginadas de la representación política. Pero en todos los casos, los grupos de individuos que han adquirido el derecho a decidir a través de sus representantes, eran nacionales, en ningún caso se hacía cuestión con los extranjeros. A no ser que éstos perdieran su condición de tales al adquirir la nacionalidad del país en cuestión. Nacionalidad y participación política iban inexorablemente unidas y conferían el título de ciudadano de un Estado.

La expansión de las democracias en el siglo XX ha sido espectacular (hoy más del 60% del total de países son democracias). Huntington (1997) identifica tres olas democratizadoras: la primera entre 1828 y 1936, la segunda

entre 1943 y 1964 y la tercera de 1974 en adelante. Y este movimiento hacia la universalización de la democracia representativa continúa.

Pero en el proceso de incremento de la complejidad social vivido en el siglo XX y en aceleración permanente, esta elaboración jurídico-política –que podemos describir como un mundo compartimentado en Estados soberanos– ya no se corresponde completamente con la realidad social de hoy. Es necesario aprovechar las nuevas interdependencias (económicas, sociales, culturales) en flujo constante de comunicación, como el campo de juego en el que ha de desenvolverse lo que Vallespín (2000: 146) denomina una política «desterritorializada».

3.1. ETAPAS EN LA CONQUISTA DE LOS DERECHOS HUMANOS: DERECHOS CIVILES, DERECHOS POLÍTICOS Y DERECHOS ECONÓMICO-SOCIALES

Los derechos y libertades civiles son los derechos de la persona ensalzados por el liberalismo como inherentes a la dignidad de la persona y anteriores y en cierto modo superiores al Estado. Por esto el Estado no es quien los otorga o reconoce sino que ha de protegerlos como dados antes quien él (el derecho a la vida, a la libertad, a la propia conciencia, a la intimidad, a la propiedad...). De modo que estamos tratando de los derechos del «hombre» y no de los derechos del ciudadano. Esta distinción heredada de la Revolución francesa, dificulta enormemente la extensión de los derechos políticos a quien no es ciudadano.

Los derechos y libertades políticos se desarrollan a lo largo siglo XIX y primera mitad del XX y son fruto de la evolución del Estado liberal hacia la democracia y su fundamento descansa en lograr por medio de la participación política defender los derechos civiles. Son un instrumento de participación en el poder, para vigilar su falta de coherencia o sus abusos de poder. Por esto son más restrictivos y sólo gozan de ellos los ciudadanos, no los hombres o mujeres como tales. Han de tener categoría de ciudadanos de una comunidad política.

Los derechos económico-sociales son la tercera generación de derechos y cobran verdadera importancia tras las Segunda Guerra Mundial en Europa, como consecuencia del triunfo del Estado del bienestar; de modo que en las democracias que no contaban con el desarrollo del Estado del bienestar tardaron más en ser reconocidos estos derechos. En la actualidad, salud, educación y algunas prestaciones sociales se han extendido a pesar de la crisis de

dicho Estado. A diferencia de los derechos políticos, estos derechos, en la medida en que estén reconocidos por un Estado, alcanzan a todos: nacionales y extranjeros.

De modo que, como hemos ido viendo, la problemática de la extensión del sufragio a extranjeros y nacionales en el exterior choca claramente con la concepción vigente que aún hoy tenemos de la ciudadanía.

3.2. AMPLIACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y FRONTERAS DE LA CIUDADANÍA

Durante el siglo XX, las democracias han estado jalonadas por oleadas sucesivas de grupos sociales y minorías diversas que se integraban a la vida política de ellas, mediante el reconocimiento, ampliación y aplicación de los derechos humanos y específicamente del derecho de sufragio.

Son ejemplos de ello: los siete escaños reservados para los maoríes en Nueva Zelanda; la representación de los pueblos indígenas australianos en el Parlamento de ese país; las sucesivas mejoras del voto «igual» en el Reino Unido a lo largo de las reformas de la primera mitad del siglo XX (representación universitaria); la aplicación efectiva de los derechos civiles de la población de color; aunque el derecho al voto de los afroamericanos se reconoció en 1870 (15ª enmienda), tardó casi un siglo en implantarse definitivamente. También las sucesivas reformas sobre el tipo de sistema electoral adoptado por los países: desde el sistema mayoritario propio de las primeras democracias hasta las distintas fórmulas del sistema electoral proporcional, todas son muestras de este perfeccionamiento de la representación democrática, puesto que el sistema proporcional tiene como objetivo la mayor y más equilibrada representación de los distintos conflictos y sectores de la sociedad y el reparto consiguiente de poder, sobre todo para sociedades complejas.

Pero por muchos objetivos de expansión de la democracia que tuvieran los Estados, en ningún caso las reformas iban encaminadas a cortar los vínculos entre ciudadanía y nacionalidad. La identidad nacional sirve para legitimar el orden político, pero además, «probablemente la función política más destacada de la identidad nacional es la de otorgar legitimidad a los derechos y deberes comunes contemplados en las instituciones legales» (Smith, 1997: 14). A través de la conciencia nacional, los miembros de la comunidad política se socializan y se perciben a sí mismos como ciudadanos. Así, la vinculación nacional es la base de la lealtad política de los ciudadanos (Peña, 2000: 91). Al menos en una visión clásica de la ciudadanía.

Algunos autores (Habermas, 1989 y 1994; Miller, 1997; Peña, 2000) critican esta ciudadanía «clausurada» y dependiente de la nación, heredada de la etapa y el pensamiento liberal, y proponen una identidad «posnacional» y una ciudadanía «abierta».

Peña (2000:94) nos recuerda que los individuos modernos «pertenecen» simultáneamente a diferentes contextos (lingüísticos, religiosos, legales, profesionales, etc.) por lo que su identidad es múltiple, y la identificación nacional es como mucho uno de los elementos de su compleja identidad personal, que se articula en la intersección de una pluralidad de ámbitos. Por ello, la idea de individuos definidos por su pertenencia nacional y portadores de un «paquete» cultural homogéneo y específico no es realista. En cuanto a la concepción de la nacionalidad, Miller (1997: 229) sugiere que sea sustituida por una idea de ciudadanía común: Los Estados han de componerse de ciudadanos iguales cuyos lazos entre sí sean puramente «cívicos» en el sentido de que cada cual reconoce la autoridad de un conjunto común de leyes e instituciones políticas. Esto supondría situarse en una perspectiva de una asociación de ciudadanos en lugar de una comunidad de compatriotas.

En la perspectiva de estos autores, la *legitimidad nacional* es diferente a la *legitimidad democrática*, aunque históricamente hayan podido caminar juntas durante un tiempo. Frente al sujeto colectivo de la nación, del pueblo, dotado de una identidad homogénea, la ciudadanía democrática parte del supuesto de una sociedad compleja y plural, cuya identidad es contingente y flexible, y cuyos sujetos son los ciudadanos considerados uno a uno (Peña, 2000: 99). Desde luego, la legitimidad democrática se funda en la atribución y aceptación, periódicamente revisable por los sujetos individuales, del justo título a sus gobernantes.

En la misma línea, Habermas (1989) subraya que la identidad nacional no sólo no se adecua a los valores universalistas de la conciencia política de nuestro tiempo, sino que tampoco encaja con la mundialización de la economía, con las organizaciones supraestatales, el flujo de comunicación de ideas y personas, el multiculturalismo y la dimensión, muchas veces global, que adquieren los acontecimientos políticos. Su propuesta es que se hace necesaria una nueva identidad colectiva, compatible con la complejidad de las sociedades modernas: una identidad posnacional correspondiente a una definición racional de la identidad política.

Esta nueva identidad queda definida por la participación general e igual de los sujetos individuales como *ciudadanos* en procesos de formación conjunta de opinión y de voluntad. La identidad posnacional no se basa en la pertenencia a un territorio o en la participación en una tradición, sino que

su núcleo es la participación política en un sistema de derechos y en procesos de formación discursiva de la voluntad común, materializados en los principios universalistas de la Constitución: de ahí que Habermas hable de «*patriotismo constitucional*» (Peña, 2000: 101).

Aunque estos planteamientos no niegan las realidades nacionales y la formación de nuevos Estados, las relativizan y priorizan la propuesta de una identidad posnacional, basada en la adhesión racional a los principios y valores de la democracia y el Estado de Derecho (participación, reconocimiento de derechos fundamentales, comunicación y tolerancia).

En cuanto a la ciudadanía, ya vimos que llegó de la mano de las revoluciones burguesas del siglo XVIII y suponía que quienes pertenecían a una comunidad política de ciudadanos convivían en igualdad de derechos y deberes: pero esto era tan sólo hacia dentro de los Estados-nación. Este modelo clásico de ciudadanía estatal y bastante homogénea, compartimentada en Estados, pareciera que está siendo desbordada por varios fenómenos de la realidad. Entre otros, no hay duda que el modelo tradicional de ciudadanía está siendo cuestionado por el hecho de la *emigración* a gran escala.

La absorción de la ciudadanía por la nacionalidad obliga a circunscribir la participación política tan sólo a los individuos pertenecientes al colectivo, la nación. Sin embargo si se busca compatibilizar la nacionalidad con el principio democrático, más vinculado con el elemento subjetivo de la voluntad de los individuos de habitar en un determinado lugar y con ello, sujetarse a las disposiciones de un ordenamiento jurídico en cuya elaboración deben poder participar, es necesario reconstruir la nación desde una perspectiva democrática, es decir, en función de la ciudadanía y no al revés. (Costa y Aláez, 2008: 79-80).

3.3. NUEVOS RETOS PARA LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA

La versión clásica de ciudadanía tiene hoy retos difíciles de superar. 1. Precisamente, su estrecha vinculación con la nacionalidad en un sistema mundial estructurado en Estados-nación, dificulta trascender la estatalización de los derechos políticos. 2. Igualmente, la distinción entre los derechos del *hombre* (derechos civiles anteriores al Estado) y los derechos del *ciudadano*, dificulta en demasía construir una ciudadanía abierta y «des-estatalizada». 3. Como vimos, las sociedades democráticas de nuestro tiempo, constituyen un «pueblo» o *demos* plural en lo político y en lo cultural con identidades colectivas plurales, lo que impide una ciudadanía homogénea y poco cambiante, tal como

en tiempos pasados; en la actualidad, el presupuesto de una ciudadanía homogénea queda muchas veces en evidencia. 4. Según Peña (2000: 109-110), justificar la exclusión de los inmigrantes de los derechos de ciudadanía (aunque se les reconozcan algunos), a la vez que se afirma la igual ciudadanía de los nacionales sobre la base del reconocimiento de su igual dignidad y autonomía moral, no es adecuada a la concepción universalista que lo interpreta; es decir: los derechos fundamentales (incluidos los derechos políticos de participación) no deberían estar limitados por condiciones de inscripción.

Estos retos afectan especialmente a los movimientos migratorios que experimenta hoy el planeta. La Unión Europea está afectada por el fenómeno de la inmigración en considerables proporciones. También fuera de Europa se da este fenómeno, pues en la medida en que las tecnologías de la comunicación y la información se han desarrollado y extendido, las poblaciones hacen lo que siempre han hecho: trasladarse de unos a otros territorios, pero ahora en mayores proporciones.

¿Qué sugieren los teóricos sobre estas cuestiones?

Conviene recordar algunas propuestas en el plano de la teoría que como veremos presentan dificultades prácticas evidentes, pero que cumplen la función de abrir nuestras mentes en el inicio de nuevos caminos.

1. Concepción de los derechos del ciudadano sobre una base universalista, como derechos del hombre. Considerando que la reivindicación de ciudadanía remite en último término a la de libertad e igualdad de todo hombre. No obstante, este principio de *universalidad cívica* requiere operar dentro de los límites del Estado-nación y hay que distinguir entre las posiciones de principio y las políticas concretas que habrán de atenerse a factores de viabilidad y oportunidad (Peña, 2000).
2. Considerar que la ciudadanía democrática debe estar constituida por todas la personas que conviven en un determinado territorio, sin limitaciones por razón de nacionalidad ni en sentido jurídico estricto ni tampoco en sentido cultural, al menos para la elección de las autoridades municipales (Santolaya, 2007).
3. Un derecho público democrático sostenido y respaldado por una estructura legal internacional a la que David Held denomina «derecho democrático cosmopolita». Sería un derecho público democrático consagrado dentro y a través de las fronteras. Concebido como un dominio del derecho diferente del derecho de los Estados y de las leyes que vinculan a un Estado con otro, vale decir, el derecho internacional (Held,

1997: 272). Se trataría de apuntalar la «hospitalidad universal» de Kant y en todo caso se referiría a derechos de los ciudadanos individuales y no a derechos de los Estados como en el derecho internacional.

4. El desarrollo de una identidad posnacional (defendida por Habermas y Beck entre otros autores) sería la forma de superar la participación política restringida al nivel nacional. Se verifica que un gran número de problemas con los que nos encontramos en el marco del Estado-nación, no puede ser resuelto directamente en este ámbito, pues requieren soluciones que pasan por la cooperación internacional, pero por otra parte, señala Vallespín, sólo puede hablarse de política democrática propiamente dicha dentro del espacio nacional. La cooperación no es así algo opcional, es una necesidad irrenunciable, pero la democracia también lo es. Una solución realista consiste en intentar integrar los problemas globales en el propio proceso de discusión interna (Vallespín, 2000: 182). Habermas (1998: 77) habla de apuntar hacia una política mundial «*interna*».
5. La propuesta de la Convención europea sobre la participación de los extranjeros en la vida pública en el ámbito local (Tratado núm. 144, 5-2-1992). En este caso la Convención se basa en el concepto clásico de extranjero y tampoco tiene en cuenta el concepto de ciudadanía de la UE. A pesar de ser un cambio reducido, algunos autores (Chueca y Aguelo, 2009) consideran una necesidad ratificar este Tratado, tan sólo firmado por ocho Estados. El Tratado parte de la problemática que es la integración de los extranjeros en la colectividad donde viven, la local, y reconoce el principio de igualdad y no discriminación y de igual asunción de derechos y deberes en la localidad de residencia.

Caminos iniciados y significativos a tener en cuenta son los siguientes (sin ánimo de exhaustividad). La Constitución Política de Chile (1980) reformada en 2005, diferencia expresamente entre nacionalidad y ciudadanía y regula ambas materias en su capítulo II. En él se diferencia entre nacionales chilenos y ciudadanos extranjeros que si están vecindados en Chile por más de cinco años, podrán ejercer el derecho de sufragio (artículo 14). También es importante la regulación de la Unión Europea sobre el reconocimiento de una ciudadanía europea «complementaria» de la nacional, pues con ello se abre el camino de la doble o múltiple ciudadanía a la que los Estados han sido reticentes hasta ahora.

Igualmente, algunos países reconocen el derecho de sufragio a todos los extranjeros tras cumplir un cierto período de residencia, pero sólo en elec-

ciones municipales. Son principalmente países del norte de Europa: 1. República de Irlanda (1963), con seis meses de residencia. 2. Suecia (1975), con tres años de residencia. 3. Dinamarca (1981), con tres años. 4. Noruega (1982); con tres años. 5. Países Bajos de Holanda (1985), con cinco años. 6. Finlandia (2002) con dos años. 7. Luxemburgo (2003), con cinco años. 8. Bélgica (2004), con cinco años.

Lo más relevante de este grupo de países es que el sufragio no se liga a un pasado común o a la pertenencia a un organismo como la Unión Europea, sino que el requisito para acceder a la participación en los instrumentos de ciudadanía que implica el sufragio en las elecciones municipales, es única y exclusivamente un período de residencia (Santolaya, 2007). Como recuerda este autor, son muy pocos los Estados que han dado este paso, que significa considerar que la ciudadanía democrática debe estar constituida por todas las personas que conviven en un determinado territorio, sin limitaciones por razón de nacionalidad, al menos para la elección de las autoridades municipales.

4. EL VOTO DE LOS EXTRANJEROS EN UN MUNDO GLOBALIZADO: ESPAÑA, EUROPA Y AMÉRICA

De lo expuesto se deduce que el gobierno representativo generado por el voto de aquellos que nacieron en el país, no es suficiente, o al menos no lo es en algunos países por razón del número de extranjeros residentes. Con la implantación del sufragio universal quedó establecido quienes eran los sujetos con derechos políticos y derecho de sufragio. Hoy vuelve a plantearse, ante un nuevo proceso de ampliación del sufragio de los no-nacionales residentes en un determinado país.

Cada vez cobra más relevancia el país en el que reside una persona, donde vive, estudia, trabaja y donde paga sus impuestos. Es en ese lugar donde un individuo queda afectado por las decisiones políticas que se tomen y en términos democráticos forma parte del *demos*. En algún sentido, no deja de ser la vieja demanda que da origen a la representación política moderna y que también emplearon los independentistas americanos en contra de los británicos: «No taxation without representation». Pero también conviene añadir que el elemento identitario que contiene la idea de pueblo, o *demos*, obliga por definición a introducir algún criterio de exclusión pues, si no, dejaría de ser tal.

Con los niveles de migraciones masivas que se producen en la actualidad, no cabe duda que la dialéctica inclusión/exclusión de los derechos políticos

es una cuestión de primera magnitud en las políticas de los gobiernos democráticos. La incorporación progresiva del voto de los extranjeros en las elecciones municipales de muchos países democráticos, constituye una nueva fase en el perfeccionamiento de las democracias, en cuanto se acortan distancias entre *el deber ser*, del gobierno del pueblo a través de sus representantes, y la *realidad*. En cuanto al requisito que marca la inclusión o la exclusión, generalmente las legislaciones establecen un tiempo determinado de residencia en el país de acogida.

En el caso de España, el artículo 13.2 de la Constitución española de 1978, deja la vía abierta al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales a los no-nacionales, mediante un Tratado o una Ley y atendiendo a criterios de reciprocidad. Esta cuestión última ha sido muy debatida y seguirá siéndolo, dada su relevancia. No obstante, España ha negociado Acuerdos para la participación en elecciones municipales de los nacionales de una serie de países en términos de reciprocidad. Como se señaló, el requisito principal en todos los casos, es la acreditación de un tiempo determinado de residencia en el país de acogida. El tiempo mínimo exigido suele ser de cinco años, pero hay casos extremos como Nueva Zelanda que exige un año y Burkina Faso que exige 10 años.

Cuadro 1
Acuerdos de participación en elecciones municipales firmados durante el año 2009³

País	N.º de personas en España 2008	Residencia mínima exigida a españoles en el extranjero
1. Colombia	256.514	5 años
2. Perú	123.858	2 años
3. Argentina	91.423	Cada Provincia
4. Islandia	668	5 años
5. Trinidad y Tobago	696	5 años
6. Ecuador	387.927	5 años
7. Burkina Faso	709	10 años
8. Cabo Verde	2.962	3 años
9. Chile	26.906	5 años
10. Paraguay	19.723	Radicación efectiva
11. Corea	2.284	3 años
12. Nueva Zelanda	475 Generales y locales	1 año
13. Uruguay	31.956	5 años

En cuanto a Europa, ya vimos como los países nórdicos, el Benelux y la República de Irlanda conceden el derecho de sufragio para todos los extranjeros, en elecciones municipales tras un período de residencia en el país de llegada. Igualmente, el Reino Unido para los ciudadanos de la Commonwealth en elecciones parlamentarias. Quizá sean Alemania y Francia los países de Europa occidental más reticentes a ampliar el concepto de ciudadanía; sólo el «Volk» (pueblo) alemán son los ciudadanos y sólo el pueblo «Francés» encarna la soberanía.

La normativa en vigor de la Unión Europea reconoce que hay una ciudadanía europea complementaria de la nacional. La Convención sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local, del 5-2-1992 (Tratado 144) establece el compromiso de cada Estado de conceder el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones locales a todos los extranjeros residentes en las mismas condiciones que los nacionales, siempre que cumplan los requisitos establecidos por cada Estado: generalmente, una residencia mínima de cinco años anteriores a las elecciones. De momento son miembros de la Convención ocho Estados-parte: Albania, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Italia, Noruega, Países Bajos y Suecia. El Tratado tiene en cuenta las dificultades existentes para la integración de los extranjeros en la comunidad donde viven y a partir de ahí, promueve la participación política de aquellos en los asuntos públicos locales.

Por otra parte, algunos Estados han firmado la Convención pero no han manifestado su consentimiento; en esta situación se encuentran Chipre (1996), Eslovenia (2006), Lituania (2008), República Checa (2000) y Reino Unido (1992). Vemos como en esta materia, aún hay mucho camino por recorrer en la UE actual.

Dos cuestiones fueron las más debatidas. De una parte y en relación con el período de residencia legal y habitual exigido para la concesión del derecho de voto; el debate se suscitó sobre si ese período de residencia debe ser cumplido en la colectividad local en la que se participa o en el territorio del Estado. Como señalan Chueca y Aguelo (2009: 27), la interpretación válida es la segunda, que es también la que se deduce de la lectura del Informe Explicativo (párrafo 40). De otra parte, se debatió sobre la cuestión de la reciprocidad, tal como lo señala el Informe Explicativo de esta Convención, optándose por no exigir la reciprocidad y recogiendo así la práctica de los Estados nórdicos. De este modo se evita que los ciudadanos procedentes de Estados no democráticos fueran los extranjeros más desfavorecidos (Chueca y Aguelo, 2009: 28). Sin embargo, la exclusión de la cláusula de reciprocidad supone, desde luego, un obstáculo para que España ratifique el texto de la Convención, pues como recuerdan

Chueca y Aguelo, el concepto de extranjería que se maneja en la Convención es menos estatalista que el contenido en la Constitución española.

El contenido del *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*, publicado en noviembre 2004, por cuenta de la Comisión Europea, también camina en la misma dirección:

Los inmigrantes alcanzarán el grado máximo de derechos políticos si se convierten en ciudadanos del país en el que residen. En lo que se refiere a los no ciudadanos, se ha dirigido una cierta atención al concepto de la «ciudadanía cívica». En su *Comunicación sobre una política comunitaria de migración*, de noviembre de 2000, la Comisión definió ésta como una forma de garantizar determinados derechos y obligaciones básicos a los inmigrantes que irán adquiriendo gradualmente a lo largo de varios años. La ciudadanía cívica ayudaría a los inmigrantes a establecerse con éxito en la sociedad y podría ser también un primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión. La Comisión siguió elaborando el concepto en su *Comunicación sobre inmigración, integración y empleo* de junio de 2003, en la que recomendaba conceder a todos los residentes el derecho de sufragio y a presentarse como candidato, como mínimo en las elecciones locales. (págs. 50 y 51).

En cuanto a la legislación del continente americano, las constituciones de América Latina siguen la misma tónica general de diferenciación entre los derechos políticos y de sufragio de los nacionales y la exclusión de los extranjeros. De modo que el derecho de sufragio sigue siendo, fundamentalmente, un derecho político de los nacionales, a excepción de Chile como vimos más arriba.

Sólo recientemente se comienza a reconocer el derecho de sufragio en elecciones locales, aunque aún no es la tendencia general. En este sentido, el principio de reciprocidad de la Constitución española puede contribuir en ocasiones a ampliar los derechos de los extranjeros, en la medida en que supone el compromiso de dos Estados para reconocer recíprocamente derechos a los ciudadanos del otro. «De esta manera, los estados pueden proceder a la ampliación selectiva y por nacionalidades del derecho de sufragio» (Aja y Moya, 2008: 73).

5. EL VOTO EXTERIOR COMO COMPROMISO DE LOS ESTADOS CON SUS CIUDADANOS NACIONALES

El voto en el extranjero o voto exterior, a diferencia del derecho de sufragio de los extranjeros, es una práctica más generalizada en el mundo, aunque es más común y está más extendida en Europa.

Las legislaciones primeras que recogieron el voto exterior, fueron Nueva Zelanda a finales del siglo XIX y Australia a comienzos del XX. La intención era clara: incorporar en el cuerpo electoral a los ciudadanos ausentes del territorio nacional en la fecha de las elecciones. Sin embargo ha sido durante la segunda mitad del siglo XX cuando se han extendido las regulaciones y dispositivos para poner en marcha el voto exterior. Algunas de las razones están en el incremento de las migraciones, la extensión de las prácticas democráticas y las transiciones a la democracia de los años setenta y ochenta en América Latina y los países del sur y del este de Europa. Por lo tanto estamos analizando una modalidad de voto que se practica, hace aproximadamente tres décadas, lo que no significa ni dos generaciones de ciudadanos ejerciéndola.

Cuadro 2
Países con sistemas de voto en el extranjero

África (27)	Argelia, Benin, Botswana, Cabo Verde, Costa de Marfil, Chad, Djibouti, Gabón, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, República Centroafricana, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica, Sudán, Togo, Túnez y Zimbabwe.
América (14)	Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guyana, Honduras, Islas Malvinas, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.
Asia (20)	Afganistán, Bangladesh, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Iraq, Israel, Japón, Kazajstán, Kirguistán, Laos, Malasia, Omán, Singapur, Siria, Tailandia, Tajikistán, Uzbekistán y Yemen.
Europa occidental, central y oriental (40)	Alemania, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Gibraltar, Guernsey, Hungría, Islandia, Isla del Hombre, Irlanda, Italia, Jersey, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Moldova, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza, Ucrania y Turquía.
Oceanía (10)	Australia, Fiji, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Pitcairn, Micronesia, Nauru, Nueva Zelanda, Palau y Vanuatu.

Fuente: Elaboración a partir de Carlos Navarro, Isabel Morales y María Gratschew (2008: 13): «Panorama comparado del voto en el extranjero».

El capítulo de Navarro et al. (2008: 13) del Manual de IDEA, sobre *El voto en el extranjero*, recoge la existencia de 115 países con regulaciones específicas para permitir el voto exterior y también los dispositivos concretos para su emisión. De todos modos, el cálculo de los países clasificados no tiene en cuenta el tipo de sistema político, por lo que se mezclan en él, países con democracias consolidadas, otros con democracias emergentes o restauradas y también sistemas políticos no democráticos. No obstante, resulta de sumo interés observar la reciente generalización de esta práctica democrática. El Cuadro 2, extraído del trabajo de Navarro, Morales y Gratschew (2008) clasifica los países y territorios con dispositivos vigentes de voto en el extranjero.

Por otra parte, cada país establece sus propios criterios y legislación en cuanto a la participación electoral de los nacionales en el exterior, y también respecto a la participación en sus diferentes elecciones: presidenciales, legislativas, regionales o locales. El Cuadro 3 muestra la opción de cada sistema político. Es importante señalar que el caso de España figura en «Otras combinaciones», debido a una de las legislaciones más inclusivas de todos los casos. Como dice Anxo Lugilde (2008: 40), en España el voto en el extranjero es para todo y para todos.

Cuadro 3
Tipo de elecciones en las que se aplica el voto en el extranjero

Tipo de elección	Casos	Países
Sólo legislativas	29	Alemania, Australia, Azerbaiyán, Bangladesh, Bélgica, Botswana, Fiji, Gibraltar, Guernsey, Guinea-Bissau, Guyana, India, Iraq, Islas Marshall, Islas Pitcairn, Japón, Jersey, Laos, Lesotho, Luxemburgo, Nauru, Omán, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Zimbabwe.
Sólo presidenciales	13	Afganistán, Benin, Brasil, Costa de Marfil, Chad, Ecuador, Honduras, México, Panamá, República Centroafricana, República Dominicana, Túnez y Venezuela.
Legislativas y presidenciales	19	Argentina, Bulgaria, Cabo Verde, Croacia, Djibouti, Filipinas, Georgia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Indonesia, Israel, Mozambique, Namibia, Rumania, Santo Tomás y Príncipe, Senegal, Singapur y Siria.

.../...

.../...

Tipo de elección	Casos	Países
Legislativas, presidenciales y consultas nacionales	11	Austria, Colombia, Eslovenia, Moldova, Perú, Polonia, Portugal, Ruanda, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán.
Legislativas, presidenciales, subnacionales y consultas nacionales	6	Argelia, Belarús, Estados Unidos, Irlanda, Rusia y Togo.
Legislativas y consultas Nacionales	7	Canadá, Estonia, Hungría, Islas Cook, Italia, Letonia, Suecia.
Presidenciales y consultas nacionales	7	Francia, Gabón, Kirguistán, Lituania, Malí, Nigeria y Yemen.
Otras combinaciones	19	Bosnia y Herzegovina, Dinamarca, España, Finlandia, Islas Malvinas, Islandia, Irán, Isla del Hombre, Kazajstán, Liechtenstein, Malasia, Mauricio, Micronesia, Noruega, Nueva Zelandia, Palau, Sudán, Suiza y Vanuatu.

Fuente: Elaboración a partir de Carlos Navarro, Isabel Morales y María Gratschew (2008: 17): «Panorama comparado del voto en el extranjero».

Las iniciativas orientadas a promover el voto en el exterior en los distintos sistemas políticos, se explican en el marco de procesos políticos internos de modernización e integración de los ciudadanos de un país. Igualmente, el incremento de los fenómenos migratorios ha generado expectativas y demandas de los actores implicados que hace pocas décadas ni se planteaban ni se demandaban.

En definitiva, el voto en el exterior es un fenómeno de los años ochenta del siglo XX, momento de grandes cambios políticos tanto en el área soviética como en Europa y América Latina. Observamos que en los casos de las transiciones a la democracia de los años setenta y ochenta del siglo pasado, la regulación del voto en el exterior podía facilitar cierta consolidación de las prácticas democráticas, puesto que los ciudadanos que vivían fuera de esos países, que eran entonces sistemas no democráticos, solían estar más familiarizados con la democracia que la población del interior.

Por otra parte, desde el punto de vista organizativo, las nuevas tecnologías de las que hoy disponemos, facilitan la aplicación de eficaces dispositivos

para el voto en el extranjero. Especialmente, en lo que se refiere a reproducir en el exterior las condiciones, garantías y características del sistema electoral, tal como se aplica en el interior del país. Desde otra perspectiva, también hay que contemplar los altos costes que generan la organización y reproducción de las condiciones del interior para el voto de los nacionales en el extranjero. Pero la realidad muestra que éste no es un argumento relevante en términos de legitimidad, puesto que se trata de cumplir con los derechos humanos de la forma más inclusiva posible.

Pese a esa demanda generalizada, basada en el principio democrático de extensión del sufragio universal hay críticas que lo cuestionan, sobre todo en relación con las largas estancias en el extranjero. El problema se formula del siguiente modo: ¿Deberían los ciudadanos que viven fuera del país de origen, mantener su derecho a juzgar acerca de la composición de los órganos de representación, cuyas decisiones impactan únicamente a los ciudadanos que siguen viviendo en el país? La pregunta da por supuesto que o se vive en un lugar o en otro y por lo tanto también los intereses están en un solo lugar. Pero hemos visto, como las identidades de los hombres y mujeres de nuestro mundo son plurales y por lo mismo las lealtades y los intereses. En este sentido también el voto doble puede tener sentido. Cabe vivir y tener intereses y participar en actividades en más de un territorio. Así, también en este aspecto la política se des-territorializa.

No obstante, pese a que el voto en el exterior es una práctica cada vez más extendida, los distintos contextos políticos, sociales y económicos condicionan su aplicación y extensión, así como los requisitos de inclusión/exclusión. Cada democracia y cada país tiene su propia casuística, sus tiempos y sus consideraciones políticas en términos de legitimidad y eficacia, es decir, de gobernabilidad, y son factores importantes a tener en cuenta en términos de eficiencia.

6. ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

6.1. INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LOS EXTRANJEROS

La expansión de las democracias, junto con la profundización en busca de mejorar su calidad ha colocado en primer plano de las agendas políticas la preocupación por elaborar nuevos criterios inclusivos de ciudadanía. Desde la perspectiva de los poderes públicos, el derecho de sufragio para los extranjeros, al menos en elecciones locales, (el principio de subsidiarie-

dad cada vez se tiene más en cuenta) es un objetivo político difícil de eludir en el siglo XXI y un reto para las democracias. La aplicación de los derechos humanos sin diferenciar entre persona y ciudadano va haciéndose oír. Desde la perspectiva de los actores políticos, la demanda de participación electoral inclusiva y en igualdad de condiciones para todos, ha madurado como consecuencia del incremento de los movimientos migratorios y el progreso de las comunicaciones. Los resultados de este proceso apuntan a la mayor integración de los no nacionales y quizás a un interés mayor de éstos por la participación política.

6.2. CIUDADANÍA ABIERTA

La proliferación y superposición de las instituciones y agencias de decisión política conducen inexorablemente a la pluralidad de lealtades. Esto ocurre sobre todo si se trata de organismos nacionales, supranacionales y locales que no tienen siempre relaciones cohesionadas y simétricas. Es un marco de interdependencias que conducen a cierta *des-territorialización* y *des-estatalización* de la política en consonancia con el mundo globalizado que se impone. Las identidades se multiplican y también las lealtades; en este ambiente el ciudadano no puede ser homogéneo ni unívoco. No cabe más que la flexibilidad y la no clausura de la ciudadanía, para que así ésta constituya un derecho y no un privilegio. En el mundo actual, gozar de los derechos de ciudadanía en más de un país, poseyendo una ciudadanía doble o múltiple no es una demanda irreal, sino que en teoría y al margen de las dificultades que pueda ocasionar, está en coherencia con las realidades sociales existentes.

6.3. PERMANENCIA DE CRITERIOS DE INCLUSIÓN Y DE EXCLUSIÓN

Aunque se camine hacia una ciudadanía democrática abierta e inclusiva y aunque ésta sea reformulada desde una perspectiva cosmopolita, los Estados y las demás entidades subnacionales de poder y autoridad, continuarán siendo el ambiente principal de la acción política. El espacio de los Estados permanece aunque con transformaciones importantes, como ya ocurrió en anteriores períodos históricos, pero a los Estados se les unen nuevas agencias de poder. La unas y los otros tendrán que seguir tomando decisiones sobre los criterios de inclusión y de exclusión de la ciudadanía democrática y los

derechos de participación política, incluso desde una interpretación cosmopolita, porque si no es así los poderes públicos y las instituciones tendrían dificultades para delimitar su comunidad política y por lo tanto gobernar. Al día de hoy, el criterio más extendido sobre los derechos de participación política de los individuos que ofrece menos críticas y parece el más benigno, es el tiempo de residencia en un país.

Madrid, febrero de 2010

7. BIBLIOGRAFÍA

- AJA, Eliseo y MOYA, David (2008): «El derecho de sufragio de los extranjeros residentes», en E. Aja, J. Arango y J. Oliver Alonso (eds.): *La inmigración en la encrucijada. Anuario de la Inmigración en España*. Barcelona, CIDOB.
- BECK, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización?*. Barcelona, Paidós.
- CASTELLS, Manuel (1998): *Fin de milenio*. Madrid, Alianza.
- CHUECA, Ángel y AGUELO, Pascual (2009): *El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea*. Barcelona, CIDOB (Documentos, Migraciones, 19).
- GARRORENA, Ángel (ed.) (1990): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid, Tecnos.
- HABERMAS, Jürgen (1989): *Identidades nacionales y posnacionales*. Madrid, Tecnos.
- (1998): *Facticidad y validez*. Madrid, Trotta.
- HELD, David (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona, Paidós.
- LUGILDE, Anxo (2008): «España: voto en el extranjero para todo y para todos», en VV.AA., *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*. México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Instituto Federal de México.
- MILLER, David (1997a): «Ciudadanía y pluralismo», *La Política*, núm. 3, pp. 69-92.
- (1997b): *Sobre la nacionalidad*. Barcelona, Paidós.
- NAVARRO, Carlos M. (2007): *Notas para el análisis del voto en el extranjero en perspectiva comparada*, disponible en: <http://consellodacultura.org/wp-content/uploads/2008/02/texto-foro-emigración.pdf>. [larnitz: Septiembre, 2009].
- NAVARRO, Carlos, MORALES, Isabel y GRATSCHEW (2008): «Panorama comparado del voto en el extranjero», en VV.AA., *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*. México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Instituto Federal de México.

- NOLHEN, Dieter (1981): *Sistemas electorales del mundo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- (1994): *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, FCE.
- NOLHEN, Dieter y GROTZ, Florian (2008): «Marco legal y panorama de la legislación electoral» en VV.AA., *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*. México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Instituto Federal de México.
- PEÑA, Javier (2000): *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*. Valladolid, Universidad de Valladolid.
- SANTOLAYA, Pablo y REVENGA, Miguel (2007): *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SANTOLAYA, Pablo y DÍAZ GREGO, María (2008): *El sufragio de los extranjeros: un estudio de Derecho comparado*, Madrid, CEPC.
- SMITH, Anthony (1997): *La identidad nacional*. Madrid, Trama.
- TOURAINÉ, Alain (1994): *¿Qué es la democracia?*. Madrid, Temas de Hoy.
- VALLESPÍN, Fernando (2000): *El futuro de la política*. Madrid, Taurus.
- VV.AA. (2008): *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*. México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Instituto Federal de México.

Referencias

- ¹ La primera versión de este artículo constituyó la ponencia presentada en el Seminario «Los nuevos retos de la participación política: derecho de voto y nacionalidad», celebrado en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, durante los días 14 a 18 de septiembre de 2009. Agradezco las aportaciones realizadas por los miembros del Seminario, especialmente a José Thompson con quien intercambié criterios sobre la participación política de los extranjeros y Carlos Navarro, gran conocedor del voto en el extranjero en perspectiva comparada y de cuyos conocimientos se nutre este texto. Igualmente, el artículo se nutre de las aportaciones de Cristina López López experta en lo referido al voto de los extranjeros. Las contribuciones de todos ellos han enriquecido el artículo, aunque la responsabilidad de lo escrito es exclusiva de quien lo suscribe, como no puede ser de otro modo.
- ² Desde otra perspectiva, también cabe señalar que en algún caso como Alemania, las actividades políticas en el nivel local no participan en la formación de la voluntad popular y por lo tanto están al margen de la representación política, y las asociaciones políticas que las realizan no se consideran partidos políticos.
- ³ Los Acuerdos de participación en elecciones municipales, una vez firmados, han de ser ratificados por las Cortes Generales, para poder entrar en vigor. En la actua-

lidad, las Cortes Generales han autorizado, en aplicación del artículo 94.1 de la Constitución, los Acuerdos de reciprocidad correspondientes a Ecuador, Nueva Zelanda, Chile y Colombia. Así mismo, existe el Canje de Cartas constitutivo del Acuerdo entre España y Noruega, reconociendo el derecho a votar en elecciones municipales a los nacionales noruegos en España y a los españoles en Noruega, realizado el 6 de febrero de 1990.

LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN EN EL VOTO DE LOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO. UN ANÁLISIS DE 30 PAÍSES

JAVIER LORENZO RODRÍGUEZ

Profesor Ciencia Política y de la Administración
Departamento Ciencia Política y Sociología
Universidad Carlos III de Madrid

1. EL VOTO DE LOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO; UN PASO MÁS EN LAS DEMOCRACIAS EN UN CONTEXTO GLOBAL. 1.1. La relevancia del voto de los residentes en el extranjero. 1.2. El contexto jurídico que limita y/o restringe el acceso al voto a los residentes en el extranjero. 1.3. El contexto político-administrativo que rodea a las elecciones en el extranjero. 2. LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL: HACIA UNA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LOS PROCESOS ELECTORALES. 3. LAS TIC Y LOS PROCEDIMIENTOS DE VOTACIÓN DE LOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO: UNA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA PARA SU MEDICIÓN. 3.1. El uso de las TIC en la información y gestión del voto de los residentes en el extranjero; un análisis comparado. 4. EL USO DE LAS TIC EN EL VOTO DE LOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO: UN ESTUDIO DE 30 DEMOCRACIAS. 4.1. El uso de las TIC y la participación electoral. 5. CONCLUSIONES. 6. REFERENCIAS.

RESUMEN

El uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación en los procesos electorales se ha convertido en algo habitual, entendiéndolas como una herramienta más a disposición de los *policy makers* para mejorar la calidad y la eficiencia de las políticas públicas. Las experiencias en este aspecto son diversas y los momentos en los que se han empleado las TIC en dichos procesos difieren.

El objeto de este artículo será analizar y evaluar la incorporación de las TIC en el voto de los residentes en el extranjero, desde una perspectiva comparada, entre aquellos países que presenten experiencias o que hayan incorporado las TIC en dichos procesos, de una forma u otra.

Así observaremos en qué fase del proceso se implementa la tecnología y en qué afecta al resultado global de dicho proceso.

El resultado final de este artículo pretende dar respuesta a las preguntas iniciales que las Tecnologías de la Información y de la Comunicación plantean: ¿han mejorado la participación de los electores? ¿se ha mejorado la eficacia y la eficiencia del proceso? ¿en qué medida contribuye a una mayor transparencia y accountability del proceso electoral por parte de los ciudadanos? ¿mejora la legitimación del proceso y del resultado? ¿refuerza el principio de representación?

ABSTRACT

The use of Information and Communication Technologies in the election proceedings has turned to be usual, if those Technologies are meant as an additional tool made available to policy makers in order to enhance public policies quality and efficiency. In this field, experiences thus related are diverse, and the moments where ICTs were employed along these proceedings show differences, too.

This article has the purpose of analyzing and assessing the ICT application to residents abroad voting, from a compared perspective standpoint which would cover those countries having registered experiences, or those having implemented, in any way, ICTs to the aforementioned proceedings.

We will thus study in which of the proceedings stage the technology is applied, and how it influences the overall result of those proceedings.

The end result of this article aims at providing a response to the initial questions put forward by Information and Communication Technologies: Have they improved electorate participation? Have the efficiency and efficacy of the proceedings been increased? In what way have they contributed to a greater transparency and accountability of electoral proceedings, on the citizens' standpoint? Does it enhance the legitimacy both of the proceedings and of the results? Does it consolidate the representation principle?

Palabras clave: TIC, Elecciones, Procesos electorales, Políticas públicas, Participación.

Keywords: ICT, Polls, Election proceedings, Public policies, Participation.

* * *

1. EL VOTO DE LOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO; UN PASO MÁS EN LAS DEMOCRACIAS EN UN CONTEXTO GLOBAL

La extensión de los derechos políticos es un proceso inacabado que no ha dejado de producirse en los países democráticos o en vías de democratización.

Dentro del elenco de derechos y libertades entendidas como garantías del ejercicio político de los ciudadanos, el derecho al libre ejercicio del voto es, quizá, el más importante de todos ellos. Los sistemas políticos y el subsistema electoral y de partidos basan su construcción en el libre ejercicio del voto. Tanto los teóricos democráticos instrumentalistas, como sustantivistas, entienden como elemento configurador de la democracia la extensión del sufragio universal, la libre competición electoral de los elegibles y la libertad de los electores a ejercer su derecho a voto en secreto y con igual valor entre ellos.

En esta extensión de derechos y en la profusión de garantías para su ejercicio se enmarca la tradición del voto para los residentes en el extranjero. Han pasado más de 150 años desde la primera vez que se planteó la problemática de poder participar en los comicios electorales por parte de aquellos que, por motivos de cumplimiento del deber con la patria, no podían elegir a sus representantes e influir en el curso político de su país. Sucedió en el Estado de Wisconsin, Estados Unidos, donde se aprobó la primera ley que permitió el voto a los ciudadanos que estaban «fuera de la patria», ofreciendo así la posibilidad de votar a los soldados que se encontraban luchando en la guerra¹.

A lo largo de estos 150 años los países han pasado por numerosas transformaciones, pero facilitar el acceso al voto a aquellos que se encuentran fuera de las fronteras nacionales ha sido un elemento común a todos ellos. Desde las democracias en países más avanzados hasta los países en vías de desarrollo o en vías de democratización, han entendido la importancia del derecho al voto de los ciudadanos residentes en el extranjero. Los conflictos bélicos, los flujos migratorios, y la globalización económica, social y cultural han hecho que las fronteras de los Estados–nación se difuminen, la relación de los ciudadanos con sus países cambien y las condiciones socioeconómicas se transformen configurando nuevas relaciones de interdependencia.

Así, en sociedades posbélicas se contabiliza una dispersión de sus nacionales hacia diferentes países en condición de refugiados y desplazados, organizando en el extranjero operativos de votación a gran escala para incluir a estos colectivos en los procesos políticos y electorales de reconstrucción democrática del país y asegurar así una paz duradera en sus territorios.

En el caso de los países en vías de desarrollo o de consolidación democrática, que durante años han sufrido una emigración numerosa, habilitan operativos en los países donde sus compatriotas han emigrado con objeto de contar con ellos en el proceso de mejora del sistema democrático e incluirles en los procesos deliberativos que marcarán el futuro de su patria en los siguientes años. Se in-

terpreta como una manera de no cortar el cordón umbilical con el lugar de origen y hacerles sentirse partícipes de los procesos de toma de decisiones.

En el caso de los países más desarrollados de tradición democrática consolidada, la posibilidad de ofrecer el ejercicio del voto a sus residentes en el extranjero tiene más un sentido de obligación democrática ya que las motivaciones de sus ciudadanos para abandonar el país de origen responden a criterios de movilidad geográfica, intereses económicos, o por motivos profesionales.

La sociedad red ha contribuido en buena medida a favorecer esa movilidad. Pero también a revolucionar las formas de comunicación y de relación entre los gobiernos y sus ciudadanos. Las tecnologías de la información y de la comunicación también han ayudado a mejorar los procesos por los cuales los ciudadanos residentes en el extranjero pueden ejercer su derecho al voto, mejorando la calidad y garantizando los derechos electorales.

En resumen, tanto para los países más desarrollados, como para los países emergentes o en vías de desarrollo, la extensión del derecho de sufragio a todos sus ciudadanos, se encuentren donde se encuentren, ha sido, es y será un elemento fundamental de sus democracias.

No obstante, las actividades para el voto en el exterior no resultan fáciles y plantean serios desafíos para su correcta consecución. En democracias consolidadas, donde la celebración de elecciones se produce regularmente en tiempos prolongados de paz, la adopción de medidas legales relacionadas con el voto para residentes en el extranjero, en sus diferentes modalidades, el uso de calendarios y cronogramas así como plazos perfectamente establecidos, se entiende normal y no existe duda al respecto. Ahora bien, no podemos decir lo mismo de las sociedades en transición, que carecen de la estructura y de los procedimientos establecidos suficientes, en el que la fecha de los comicios condiciona todo el proceso previo y exige implantar una estructura suficiente con una rigidez mayor que en los casos anteriores. Estas condiciones, añadidas al clima político, las situaciones socioeconómicas de los propios países, la participación ciudadana, la cultura política y el comportamiento electoral, añaden dificultad al éxito del ejercicio del voto.

1.1. LA RELEVANCIA DEL VOTO DE LOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

El voto de los residentes en el extranjero, ya sean diplomáticos en misiones internacionales, miembros de las fuerzas armadas, personal embarcado,

emigrantes, desplazados o refugiados, conforman un grupo crítico de ciudadanos que plantean un dilema al principio representativo democrático así como un reto para mantener el equilibrio entre la inclusión y la eficacia. No pueden quedar fuera del principio representativo, pero también se debe garantizar un acceso al ejercicio de su voto eficaz y, en la medida de lo posible, eficiente para la administración del Estado.

Según datos ofrecidos por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), en el año 2000 se contabilizaron 175 millones de migrantes internacionales, es decir, una de cada 35 personas residía fuera de su país de origen. Este dato supone el doble de los que se contabilizaban medio siglo atrás. Crecimiento concentrado en un reducido número de países desarrollados. Si atendemos a las estimaciones barajadas por los organismos internacionales, sin haber encontrado datos fiables y homogéneos en ninguno de ellos, podríamos estar hablando de más de 190 millones de migrantes en 2005 en el mundo entero. La concentración de la población migrante sigue dándose eminentemente en los países desarrollados, fundamentalmente en América del Norte, Europa y la antigua Unión Soviética, disminuyendo en Asia, América Latina y Caribe, zonas de población de donde parte la población migrante. Como dato esclarecedor, en el año 2000, en 70 países el 10% de la población provenía de distinto país.

Pero, como he dicho más arriba, no sólo hablamos de población migrante que, por necesidad haya salido del país. La globalización política, económica y cultural, así como la construcción de entidades supranacionales como la UE, han propiciado una gran movilidad de ciudadanos que, de manera temporal o itinerante, cambian de lugar de residencia por motivos profesionales, académicos o personales.

Estas circunstancias y los datos estadísticos presentados, reflejan como una necesidad cada vez mayor ofrecer procesos de votación para los residentes en el extranjero con suficientes garantías.

Dicho esto y a pesar de contar con una tradición de más de 150 años de vida, el voto de los residentes en el extranjero no deja de ser un fenómeno reciente, salvo honrosas excepciones (Islandia ha permitido votar a sus pescadores desde hace más de 100 años). En democracias consolidadas de países desarrollados como Italia o México, este tipo de mecanismos de inclusión de la voz política de aquellos ciudadanos que no se encuentren dentro de las fronteras de su país en el momento de los comicios, han sido aprobados hace apenas algunos años y, en otros países, se debate en la ac-

tualidad su puesta en funcionamiento en un futuro próximo, como puede ser el caso de Panamá.

Para terminar de contextualizar el objeto de análisis de este artículo, debemos dejar claro que, si entendemos por sistemas democráticos aquellos países en los que se celebran elecciones multipartidistas y se garantiza el sufragio universal, es decir, se garantiza el principio representativo de la democracia basado en la soberanía popular, de los 214 estados que se ajustarían a esa definición, tan solo 111 países cuentan con algún dispositivo de voto en el extranjero. Esto supone que el 50% de las democracias en el mundo excluyen del ejercicio del voto, esto es, limitan los derechos políticos a parte de su población desplazada. Dicho porcentaje de ciudadanos mermados de sus derechos no es baladí, como hemos descrito más arriba a tenor de los flujos migratorios. Más si cabe si atendemos a que, incluso dentro de los países en los que se permite el voto a los residentes en el extranjero, en el 50% de los mismos sólo dos terceras partes permiten que todos sus ciudadanos puedan votar. La otra tercera parte se encuentra excluida de ejercer este derecho por algún motivo (temporalidad de la residencia, haber perdido la acreditación, no reunir las condiciones suficientes para encontrarse registrada como votante, entre otros múltiples motivos).

1.2. EL CONTEXTO JURÍDICO QUE LIMITA Y/O RESTRINGE EL ACCESO AL VOTO A LOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Para un análisis riguroso del voto de los residentes en el extranjero hemos de atender al marco normativo que establece, no sólo los procedimientos de votación, sino quiénes tienen derecho a votar y los requerimientos exigidos para el ejercicio del voto, así como las circunstancias que han de darse para ello.

La primera de las limitaciones para el ejercicio del voto en el extranjero, más allá de las estipuladas de forma general (mayoría de edad, nacionalidad del país, no encontrarse privado de libertad, etc.), suele ser la condición de residente en el extranjero. Algunos países excluyen a grupos de sus ciudadanos en función de las razones por las que hayan abandonado el país o se encuentren fuera de él.

Así pues, encontramos países en los que el voto para los residentes en el extranjero sólo se habilita para funcionarios del Estado o para los miembros

de las FFAA que se encuentran desplazados en misión especial. Por el contrario, en otros países en los que la tradición golpista aún pervive en el imaginario colectivo, limitan el ejercicio del voto precisamente a esos mismos cuerpos, por lo que encontramos normas totalmente encontradas en función de los valores y pasados políticos de los estados.

Otro de los elementos restrictivos suele ser el grado de temporalidad. En este sentido encontramos países que limitan el ejercicio del voto a aquellos que se encuentran en el extranjero por un tiempo estimado. Ya sea éste una restricción por larga duración de la estancia (en el caso de Australia, los ciudadanos que lleven más de 6 años fuera del país pierden su derecho), ya sea por corta duración (visitantes, turistas, estudiantes).

El tercero de los elementos limitativos del ejercicio del voto para aquellos que residen en el extranjero, suele relacionarse con el ámbito de elección. En la mayoría de esos 111 países en los que se permite el voto de los residentes ausentes, queda restringido a las elecciones presidenciales o legislativas, excluyendo del proceso decisorio en los ámbitos municipales o locales, así como en las administrativas o regionales.

Una última limitación, un paso ineludible para todas las democracias estudiadas en este artículo y para la gran mayoría de esos 111 países es la exigencia de encontrarse registrado como elector. Suele ser una condición *sine qua non* para todo elector, ya se halle en territorio nacional o en el extranjero e independientemente de la obligatoriedad del voto en el sistema electoral general, pero en el caso de los residentes en el extranjero a este requerimiento se le añade, o bien un segundo registro como ciudadano residente en el extranjero, o bien una serie de trámites administrativos más profusos para proceder a su registro como elector, aunque estas especificidades y si redundan o no en la participación electoral de este electorado, lo veremos más adelante.

Para terminar con el contexto jurídico, la existencia de la norma no siempre significa su ejecución y cumplimiento. En Angola, Bolivia, Grecia, Mongolia y Nicaragua existe la norma pero, por diversos motivos exógenos al marco normativo, no ha entrado en vigor.

Para comprender todos los parámetros y contextualizar el voto de los residentes ausentes en su plenitud, es decir, entender algunas de las razones por las que, a pesar del marco normativo no se ha puesto en marcha o, al menos, no con todas las garantías, debemos de dibujar las condiciones políticas y administrativas que rodean a este proceso.

1.3. EL CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO QUE RODEA A LAS ELECCIONES EN EL EXTRANJERO

La celebración de unos comicios entraña no pocas complicaciones, máxime en países de reciente democratización, en donde la exigencia es alta, no ya por los resultados y la importancia que para cualquier democracia implican unas elecciones para el futuro político del país, sino también por las presiones de la comunidad internacional y de los organismos internacionales que entienden la celebración de elecciones en donde se respete el sufragio universal, secreto, igualitario y directo, la competencia electoral multipartidista y la transparencia en la administración del proceso, como paso fundamental para la democratización del país y, consecuentemente, el primer paso para el acceso a ayudas y fondos internacionales que colaboren a la salida de situaciones críticas en algunos países y de mejora de la calidad de vida en la mayoría de ellos.

Pero no sólo para los países en vías de democratización o de consolidación de la democracia son importantes los comicios. Para las democracias consolidadas suponen el pilar de los sistemas políticos, la sustentación del sistema de partidos y del equilibrio de poderes institucionales. También implican un reto para disipar la gran preocupación acerca de la participación política y la lucha contra la desafección política fruto de una cierta tranquilidad en el sistema, y una cultura política que, si bien asume mayoritariamente la democracia como mejor forma de gobierno, no tiene especial simpatía por los actores y las instituciones que la llevan a cabo diariamente.²

Ambas realidades cuentan con elementos que configuran un común denominador, como la legitimación del sistema y la confianza de los ciudadanos en el mismo.

Una participación política baja en las democracias desarrolladas, un atisbo de no transparencia en los comicios electorales, conllevarían a la pérdida de la legitimidad en el sistema y a la pérdida de credibilidad. Algo que ningún país está dispuesto a que suceda.

No cabe duda que el miedo y la desconfianza ante el proceso electoral se acrecienta en las democracias menos avanzadas o menos consolidadas. Desconfianza de la administración y de los Gobiernos frente a los electores, de los electores frente al gobierno y de los electores frente a otros electores. Esta situación de recelo se evidencia significativamente en los países que vienen de situaciones posbélicas recientes.

Por ello la administración y la gestión del proceso electoral cuenta con un protagonismo y una responsabilidad enorme, como garante de la transparen-

cia, de la eficacia y de la imparcialidad de los actores implicados en el proceso de gestión electoral. Ahora bien, esa responsabilidad no es fácil y entraña no pocas dificultades que, tanto unos como otros, han de afrontar.

La instrumentación del voto en el extranjero entraña, aún si cabe, mayores dificultades, debido al número de electores, a su dispersión geográfica, las distancias implicadas, los actores internacionales o externos a la administración electoral implicados en el proceso, la necesaria colaboración con otros organismos, los costes estimados en dichos procesos, las complejidades del proceso de votación, y la garantía de que este voto se ejecute en igualdad de condiciones a aquellos que emiten su voto en territorio nacional. Esto hace, indudablemente, mucho más compleja la planificación del comicio, pero también plantea a muchos países la extensión o limitación del derecho al voto.

A pesar de los datos migratorios expuestos con anterioridad, los datos de las personas registradas como residentes en el extranjero suponen porcentajes pequeños en comparación con el total de electores, como veremos más adelante. Esto, añadido a la dispersión geográfica de los mismos, hace muy costoso que el Estado y la administración electoral puedan llegar a todos ellos. Si bien estamos hablando de la igualdad de los ciudadanos en derechos y libertades, equilibrar dicha igualdad por parte del Estado supone un coste elevadísimo y no siempre alcanzable, ya que éste no cuenta con las alianzas o estructuras necesarias para satisfacer este derecho. Incluso algunos países han elevado el plano de la igualdad política de los residentes en el país a los residentes en el extranjero, permitiendo una asignación proporcional de los representantes a dichos ciudadanos en el extranjero, creando circunscripciones fuera del territorio nacional, como en Italia.

La organización de las elecciones para los residentes ausentes normalmente cuenta con la participación de la administración electoral del Estado, más la colaboración del Ministerio o Secretaría del Gabinete dedicada a los Asuntos Exteriores en los que se encuadra la oficina diplomática del país. La alianza entre ambas secretarías, (a nivel interno suele depender del área de interior y/o justicia, o de alguna entidad o tribunal independiente encargado exclusivamente de la gestión y administración electoral), dificulta la gestión del procedimiento, pero más allá de las complicaciones formales, existen las dificultades reales, puesto que muchos países carecen de oficinas diplomáticas o consulares en los países en los que residen algunos de sus conciudadanos, por lo que necesitan de alianzas y de acuerdos bilaterales con los organismos y oficiales de dichos países para poder habilitar ese derecho a los ciudadanos residentes en estas localidades. Esto no siempre resulta sencillo,

como el caso de las elecciones en Irán, Afganistán o Iraq en donde la población desplazada o refugiada se ha instalado en países vecinos no colaboradores con los países de procedencia, por lo que garantizar el acceso al voto de estos ciudadanos no se convierte en empresa fácil.

La comunidad internacional y los organismos internacionales, como ya he indicado anteriormente, ejercen un papel facilitador importante, pero también aumentan la presión y, en ocasiones, introducen elementos distorsionadores en los procesos. La incorporación de los observadores internacionales, auditores internacionales, en el caso de los residentes ausentes complica aún más la tarea.

Otro handicap para la administración electoral de los votantes en el extranjero supone el conocimiento por parte del Estado de su existencia y localización, es decir, tener constancia del número de ciudadanos que residen en el extranjero. De ahí que muchas de las limitaciones para el voto en el extranjero provengan también del carácter y condición de residente. La necesidad de un censo, añadido al registro electoral, complica las gestiones para la tramitación del voto de dichos ciudadanos.

Este procedimiento de registro e identificación, añadido a los problemas de desconfianza, genera procedimientos administrativos extremadamente complejos como para que resulten viables. Estas condiciones llevan en algunos casos a extremos que, incluso para los residentes en el extranjero sea obligatorio regresar al país de origen para registrarse en el censo electoral y luego volver al país en el que reside habitualmente.

Para finalizar, el procedimiento de emisión de voto no deja de ser el causante de todo lo anterior. Garantizar el secreto, la libertad y la transparencia en la emisión del voto abre no pocos quebraderos de cabeza para los administradores electorales. Normalmente, la solución suele estribar en habilitar algunas de las siguientes posibilidades:

- *Voto personal*, normalmente en una oficina diplomática o espacio habilitado para ello, lo que comporta elevados costes.
- *Voto postal*, en el que el elector recibe la documentación por correo y la devuelve por el mismo método.
- *Voto por delegación de poder*, en este caso el ciudadano que se encuentre en el extranjero puede facultar a alguien que se encuentre en el país de origen para que vote por él.
- *Voto por medios electrónicos*, donde el elector puede emitir su voto por fax, Internet, teléfono o por cualquier otro medio electrónico, ya exija

la presencia del elector en un lugar concreto, o bien pueda realizarlo desde su domicilio particular.

Estas formas de emisión de voto, especialmente la última, ha protagonizado y continuará haciéndolo en el futuro, las discusiones de los gobiernos y organismos electorales.

Algunos defienden el voto electrónico como mecanismo de mejora de la participación política, de ahorro de costes y optimización de recursos. Sus detractores aducen problemas de seguridad y de cumplimiento de los requisitos legales establecidos en la legislación electoral. En los últimos 10 años, se han sucedido infinidad de pruebas piloto e incluso pruebas vinculantes utilizando estos métodos de elección por vía electrónica. El último en probar ha sido Estonia, con resultados desiguales. En Brasil, la implantación de la urna electrónica ya está básicamente consolidada como forma de voto. Sin embargo, en otros países, ya sea por los requisitos legales, sea por factores culturales, causa no pocas reticencias, tanto entre los gobernantes, como entre los electores.

Ahora bien, ¿es el voto electrónico la única forma por la que las tecnologías de la información y de la comunicación pueden contribuir a resolver algunos de los problemas y dificultades con las que se enfrenta la administración electoral? ¿Existen otros mecanismos o soluciones para mejorar la administración del voto para los residentes en el extranjero? ¿Para hacerla más eficiente? ¿Para hacerla más participativa?

Descubramos en qué medida eso es posible y hasta dónde hemos avanzado a día de hoy.

2. LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL: HACIA UNA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Evidentemente se ha demostrado que el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (en adelante TIC) no se reduce a las modalidades de voto electrónico. La revolución tecnológica ha supuesto la instauración de las TIC en las vidas, no sólo de los ciudadanos, sino también de las relaciones de la Administración, del gobierno entre gobiernos (G2G), de éstos con los ciudadanos (G2C) y viceversa (C2G).

Una economía cada vez más globalizada, unas relaciones políticas cada vez más interconectadas y unas sociedades que cada vez se relacionan más en red, obligan también a reorientar la actividad y las formas de relacionarse de la administración con sus administrados, con los ciudadanos.

No es el objeto de este artículo hablar sobre las nuevas relaciones de las administraciones con los ciudadanos, ni las nuevas herramientas de gestión habilitadas para ello, ni los cambios en la forma de trabajar tanto en el *back office* como en el *front office* de la administración, con el objetivo de dar un mejor servicio, más eficiente y de mayor calidad al ciudadano. Pero sí que es asunto de este artículo la preocupación de los estados y del interés de los gobernantes por mejorar los servicios, por optimizar los recursos disponibles, que no siempre son excedentes, y por modernizar la administración de estos servicios e impulsar y liderar cambios que conduzcan a sus sociedades hacia mayores cotas de bienestar y de riqueza.

En este planteamiento, las TIC juegan un papel relevante para la consecución de estos objetivos en el sector público y como impulsores del cambio en el sector privado y en la ciudadanía en general. El e-government puede contribuir significativamente al proceso de transformación del gobierno hacia la consecución de los objetivos dichos anteriormente. Puede, a su vez, facilitar la comunicación y mejorar la coordinación multinivel, con otras organizaciones nacionales o internacionales y poner en contacto a departamentos y áreas de gobierno de diferentes ámbitos.

La incorporación de las TIC en la gestión de los servicios al ciudadano pueden también ampliar los servicios a los ciudadanos, reducir sus costes, agilizar los trámites y personalizar la atención al ciudadano en función de sus condiciones particulares. Como recuerda Subirats, ya no se trata de la igualdad de trato, sino de la atención personalizada³.

Pero no nos llamemos a engaño, esto no quiere decir que las TIC sean la panacea gracias a las cuales se resolverán todos los problemas y mejorarán cuantitativamente y cualitativamente los servicios y las relaciones administración-ciudadano. Sin embargo, eso no quita para que les prestemos la atención merecida.

Desde Naciones Unidas, al igual que desde otros tantos organismos internacionales y supranacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OCDE, UE) se ha venido estudiando el acceso de las TIC a la administración y gobierno, así como los retos y dificultades que esto plantea (*digital divide*). Se pretende analizar cómo y en qué medida las TIC se han introducido en los procesos y en los servicios públicos, en qué medida los países

acercan sus sociedades a convertirse en sociedades de la información primero y del conocimiento después.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la división de Administración Pública lleva realizando un seguimiento del e-government desde el 2000 a los países miembros de Naciones Unidas, elaborando un índice complejo en el que se evalúan, desde las web y otros recursos electrónicos, los sitios oficiales de los países miembros y los servicios ofrecidos por vía telemática a los ciudadanos.

En el último estudio ha incorporado una nueva categoría para clasificar a los países en función del grado de introducción de servicios telemáticos y la calidad de los mismos ofrecidos a sus ciudadanos: el concepto «connected».

Este concepto se entiende desde una aproximación global al e-government el cual observa la tecnología como una herramienta estratégica y un facilitador para la innovación en el sector público y el crecimiento de la productividad⁴.

Este concepto implica el estudio global del uso de las tecnologías y su adecuación y optimización en su implantación. Desde la llamada revolución tecnológica se han afinado los estudios de medición de las TIC en la sociedad de la información, en la posterior sociedad del conocimiento, en la administración electrónica, en el gobierno electrónico, comercio electrónico, etc.

En esta evolución, hemos pasado de contar accesos a Internet y ordenadores, a adecuar los recursos y servicios telemáticos a los servicios que lo necesitan y los segmentos sociales que así lo requieren. Se ha pasado de invertir en tecnología para invertir en conocimiento.

Así, podemos establecer una escala que nos permite posicionar el lugar que ocupan los diferentes países en función de su acercamiento y de la disponibilidad de servicios de la siguiente manera:

- *Emergentes (emerging)*: una web estática que ofrece links básicos a las áreas de gobierno y dispone de poca información plana.
- *En proceso de mejora (enhance)*: No sólo cuentan con información más detallada, sino que además permite la descarga de documentos, informes, leyes, y suscripción de alarmas o boletines de noticias.
- *Interactivo (interactive)*: El gobierno provee de información y documentación online. Permite la descarga de formularios y su cumplimentación, así como el descargo de tasas para su pago.

- *Transaccional (transactional)*: Los gobiernos habilitan la posibilidad de interacción en las dos vías; desde el gobierno al ciudadano y viceversa, incluyendo la posibilidad de pago de tasas por vía telemática.
- *Conectado (connected)*: El gobierno se convierte en una entidad conectada que necesita de los ciudadanos para el desarrollo de su gestión.

Tanto en los índices de medición elaborados por la ONU, como por la UE en sus estrategias europeas, como la OCDE, se evalúan la infraestructura que tiene el país, la dimensión sociodemográfica de cada uno de los países, el nivel de integración y los servicios que ofrece a través de las TIC en sus web del gobierno o de la administración.

En este último apartado sólo aluden a los servicios más demandados por la ciudadanía, especialmente relacionados con la salud, el trabajo, la educación, las pensiones, el registro, las denuncias y hacienda. Esto deja fuera los servicios ofrecidos por la administración electoral en la medición del e-government, por lo que desconocemos el grado de incorporación de las TIC, su uso, aplicación y resultados en uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos; en el ejercicio del voto.

En este artículo pues, lo que se propone es realizar un primer acercamiento a observar y analizar cómo, en dónde y en qué medida, los gobiernos y administraciones han incorporado las tecnologías para reducir costes, optimizar recursos y mejorar la calidad en el servicio del voto, especialmente entre los residentes en el extranjero.

Pretende asimismo, refutar o validar la hipótesis de que las TIC fomentan o mejoran la participación electoral.

3. LAS TIC Y LOS PROCEDIMIENTOS DE VOTACIÓN DE LOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO: UNA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA PARA SU MEDICIÓN

Siguiendo la metodología elaborada por la ONU para la medición de la preparación del e-government de los países miembros y, especialmente aquella dirigida al estudio de las web oficiales de los gobiernos elaborada por el Dr. Gregory Curtin, Director del Laboratorio de la Universidad California del Sur, aquí se presenta una metodología que pretende realizar un seguimiento y una medición de un solo servicio público concreto: el de la votación de los residentes en el extranjero.

Un servicio interpretado como un procedimiento de una política pública, la administración electoral, no contemplada en los índices de medición de administración electrónica clásicos y que, por tanto, escapan a su comparación con otros países. Además, con este índice lo que se intenta es observar de manera descriptiva en dónde se han incorporado las tecnologías de la información y de la comunicación, y el objeto de éstas en dichas inclusiones.

Así, conforme la evaluación ha ido avanzando, se puede elaborar una clasificación y observar en cuál de los cinco lugares anteriormente citados se localizan los diferentes países analizados.

Para la construcción de este índice, la batería de preguntas a la que he querido responder, atienden básicamente a los elementos fundamentales que todo proceso electoral, en especial para los residentes en el extranjero, ha de incorporar. Así, las variables configuradas son las siguientes:

1. ¿Se encuentra especificada la opción «voto de residentes en el extranjero»? Pretendemos analizar la visibilidad y relevancia que desde el propio sitio oficial se le otorga a este tipo de electores, ya sea desde la *home* del sitio o desde una etiqueta.
2. ¿Existe información personalizada para estos electores? Existe un apartado informativo de rápido encuentro para este tipo de electores o, por el contrario, han de encontrar su información entre la información general.
3. ¿Dispone de información multimedia sobre el proceso electoral en el extranjero? Se contribuye a la difusión y divulgación a través de recursos multimedia para su mayor y mejor comprensión.
4. ¿Se encuentra habilitado una línea caliente de consultas? No sólo queremos evaluar los espacios web, sino también queremos incluir otras herramientas igualmente útiles para ciertos servicios, como la atención personalizada, la resolución de dudas concretas, o la solicitud de documentación especializada, a través de una línea caliente, telefonía móvil o mensajería corta instantánea (SMS).
5. ¿Hay un espacio para FAQs? En el orden de la pregunta anterior, un standard de las webs que no puede faltar, la habilitación de un espacio para preguntas frecuentes.
6. ¿Se expone el calendario electoral? Como en todo procedimiento electoral, el calendario para los plazos y día de las elecciones resulta básico.

7. ¿Se encuentra la normativa electoral? Un mínimo requerimiento.
8. ¿Dónde se puede votar? Una exigencia más allá de la normativa, donde se explica o se detalla los lugares de votación, especialmente en el extranjero, resultan claves, debido al desconocimiento de muchos de los residentes en el exterior sobre la localización de sus oficinas diplomáticas, o si se han habilitado espacios concretos para ello.
9. ¿Cómo se puede votar? La explicación de la forma de voto es también un requerimiento mínimo para difundir y animar al ejercicio de la participación.
10. ¿Difusión de resultados? Otro de los elementos de transparencia y de garantía del proceso es la difusión de los resultados en las webs oficiales de los países. La difusión y divulgación de resultados, su posibilidad de descarga, así como de su envío, son elementos de transparencia que las tecnologías facilitan más allá de la publicación clásica en los boletines oficiales del estado, o publicaciones oficiales de los mismos, con el consabido retraso que ello implica o, para otros muchos países, la difusión por según qué medios de comunicación no siempre supone un elemento tranquilizador para las sociedades.
11. Trazabilidad. Otra de las variables que hemos querido tener en cuenta es la posibilidad por parte del elector de conocer, en cada momento, en dónde se encuentra su voto emitido. Esto que para muchos países, tanto para las administraciones como para los electores mismos, puede resultar una obviedad o no preocupar en absoluto, para otros supone un acto de fe. Otorga la capacidad de conocer el lugar y paso del voto emitido, al igual que en otras actuaciones con la Administración permite saber el estado del acto.
12. La inclusión de otra información política. A saber, si dentro de ese espacio web también se facilita información acerca de otros factores incluidos en el proceso electoral. Enlaces a las webs de los partidos políticos que se presentan, candidaturas, etc.
13. Como última variable de esta categoría conviene analizar en qué medida el acceso de todos los ciudadanos está garantizado a toda esta información. Teniendo en cuenta el derecho universal de acceso a la información, el criterio de accesibilidad web resulta cada vez más necesario, conforme se avanza en los servicios habilitados para su ejecución por vía telemática.

Para terminar con esta categoría deberíamos haber incluido el voto electrónico. Por fortuna o por desgracia, la inclusión del voto electrónico, exceptuando en Brasil y algunas experiencias piloto, no está implantado en un número suficiente de países como para poder analizar su dimensión e impacto.

14. ¿Es necesario el registro electoral? Sí/No. La segunda categoría que aquí incluimos, hace referencia a los servicios de gestión que ofrecen los organismos oficiales a través de sus web para la tramitación y envío del voto, en caso de necesitarlo. Como es sabido, muchos de los países requieren que el elector se halle registrado como tal. Ahora bien, la diferencia estribará en cómo el elector debe hacerlo.
 - 14.1. Si la Administración electoral actúa de oficio, o es el elector quien inicia el trámite de registro electoral. Es decir, si es el elector quien debe realizar todo el proceso con la ayuda de la administración o si, por el contrario, es la administración quien envía toda la documentación automáticamente al elector.
 - 14.2. La Administración actúa de oficio. ¿Puede el elector subsanar errores por vía telemática? En caso de ser la segunda opción, debería contemplarse una opción para que el elector pudiera subsanar errores a través de los servicios telemáticos o si, por el contrario, no tiene opción de ello.
 - 14.3. Es el elector quien tiene que realizar los trámites. En este caso, entrarían a contar una nueva batería de indicadores que hacen referencia a la cantidad y calidad de servicios que la administración pone al servicio del ciudadano, en este caso en función de la complejidad del proceso mismo.
 - 14.4. ¿Ofrece la administración la información imprescindible para realizar dicho trámite?
 - 14.5. Permite la descarga de algunos documentos necesarios.
 - 14.6. Permite la descarga de todos los documentos necesarios.
 - 14.7. Permite el envío de los documentos por vía telemática.
 - 14.8. El elector se puede registrar totalmente on-line, incluida la paga de tasas si es que fuera necesario.

Un total de 20 indicadores separados por las categorías de información, formación y divulgación y, por otro lado, de gestión telemática de la administración electoral, nos ofrecerán una escala de países en el que el mayor valor será 1, con objeto de comparar estos resultados con los obtenidos por los

mismos países en los índices ya contruidos de las mediciones web y de la capacitación para el e-government de la ONU, mencionados más arriba.

Este conjunto de variables dicotómicas nos ofrecerán una información objetiva y puramente descriptiva al margen de valoraciones o calificaciones que pudieran sesgar un análisis posterior.

3.1. EL USO DE LAS TIC EN LA INFORMACIÓN Y GESTIÓN DEL VOTO DE LOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO; UN ANÁLISIS COMPARADO

Para abordar este análisis con rigor y comprobar la fiabilidad de las variables diseñadas, se hace la elección de una muestra representativa de países con ubicación geográfica en todos los continentes. Un primer criterio de selección es que los países objeto de estudio cuenten con algún dispositivo de voto en el extranjero. El segundo criterio de selección lo conforma la disponibilidad de una web oficial en la que se disponga de información electoral, ya que no en todos los países existe dicha posibilidad online (Senegal), así como identificar la oficialidad de dicha web. El tercer criterio que se ha seguido, con objeto de entender qué relaciones con la participación electoral pueden tener el uso de las TIC en la administración electoral para los residentes en el extranjero, hemos seleccionado aquellos países de los que se contaba con información de los resultados electorales por parte de los votantes en el extranjero y, como último criterio, la posibilidad de entender el idioma de la página, ya que no en todas existe posibilidad de traducción (Ucrania).

Estos criterios nos han ofrecido una selección de 30 países con representación en todos los continentes y con diferentes motivaciones y circunstancias en su información web respecto a las elecciones en el extranjero.

La recogida de información se ha producido entre enero y febrero de 2010, por lo que la información cuenta con el mayor rango de actualización posible. En algunos casos en los que se encuentran con procesos electorales abiertos y, en otros, con procesos ya concluidos aunque con la información permanente disponible.

4. EL USO DE LAS TIC EN EL VOTO DE LOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO: UN ESTUDIO DE 30 DEMOCRACIAS

En un primer análisis general, colegimos ciertos comportamientos comunes a todos los países, que han entendido como fundamentales para la

difusión de los procesos electorales y de la administración electoral. Independientemente de que el órgano electoral sea un ministerio o secretaría del gobierno o una entidad independiente, todos coinciden en la importancia de la publicación de la normativa electoral. En algunos casos, esta normativa se encontrará estática (sólo disponible en la web) y la lectura se deberá realizar online, mientras que, en otros, esta normativa y toda la jurisprudencia electoral se encontrará disponible en la web, en formatos descargables o, al menos, con disponibilidad de impresión. Así pues, se cumple un primer escalón en el acceso a la sociedad de la información. Al menos todos los países ya han pasado el estadio inicial de webs estáticas o emergentes.

Un segundo elemento común a todos los países observados, es la publicación de los resultados electorales. No hay un país que no disponga de un archivo electoral en el que poder consultar los resultados de los pasados comicios y de un histórico con todos los anteriores. Eso sí, dependerá de la longevidad del sistema para encontrar más o menos resultados en esa búsqueda y dependerá de la riqueza o de las fuentes de financiación externa para una divulgación de resultados y presentación de los mismos más rica o con dispositivos multimedia.

El calendario sigue los pasos de las variables anteriores, consiguiendo que 27 de los 30 países observados (90%), dispongan de esta información de manera visible en sus espacios electorales web. Algunos de ellos, como es el caso de los países más desarrollados, disponen de elementos multimedia para configurarlos y, en base a la complejidad del proceso, ofrecerán información más detallada.

Cómo votar agrupa el interés del 90% de los países objeto de estudio como otro elemento a tener muy en cuenta en la explicación y difusión del proceso electoral. Tanto en las democracias consolidadas, como en aquellas que se encuentran en vías de consolidación o en procesos de democratización, interpretar bien cómo se vota y cómo se produce la emisión del voto es un factor crítico de la información y divulgación a través de las web electorales de los países. En algunos de ellos, esta responsabilidad trasciende a las web oficiales y la asumen los propios partidos políticos que compiten en los comicios. Este es el caso de Italia y España, entre otros.

El 86% de los países analizados incorporan información de los lugares de votación. Dicha información será más o menos extensa en función de la complejidad del proceso electoral y de las dificultades o facilidades para acceder a los centros de votación. Es decir, en países en los que las oficinas electorales son las sedes diplomáticas y consulares especifican en qué países disponen de

las mismas, sus direcciones y datos de contacto. En otros casos, en los que carecen de oficinas consulares o el número de electores es tan alto que supondría un problema de orden público para los países receptores de dichas poblaciones, se habilitan espacios electorales ad hoc, también se informa con mayor detalle de éstos y las formas de acceso a los mismos.

Otra información política, relacionada con otros elementos del proceso electoral (información de partidos políticos, los diversos sistemas de votación para los diferentes comicios, la normativa para presentarse como candidato, la composición y documentación de las mesas electorales, etc.) es también incorporada por el 86% de los países objeto de estudio.

Esto nos da un amplio número de países que se encontrarían en un segundo escalón de la pirámide hacia la conexión. Más de 2/3 de los países se colocarían en el estado de *enhance* o en vías de mejora.

Sin embargo, a partir de aquí, las siguientes variables ya abren fracturas más importantes entre los países, las regiones y los puntos de partida de cada uno de ellos.

En el 56% de los casos se habilita una línea caliente o se puede mantener informados a los ciudadanos a través de la telefonía, ya sea una línea gratuita, por telefonía móvil o por mensajería. Resulta curioso observar cómo la distribución de los países que habilitan esta opción son dispares entre sí, es decir, no responde a una cuestión de recursos económicos o de trayectoria democrática. Así, España, Filipinas, Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Brasil, Cabo Verde, Honduras, Indonesia, México, Nueva Zelanda, Panamá, Perú, Portugal, República Dominicana y Suecia, cuentan con líneas calientes para atender las demandas de los ciudadanos.

Continuando con la anterior variable, existe una correspondencia entre aquellos países que habilitan una línea caliente y los que van más allá, incorporando una etiqueta de FAQs (preguntas más frecuentes). A pesar de que tan sólo el 36% de los países habilitan este servicio a sus ciudadanos, todos los que lo hacen, a excepción de Colombia, incorporan a su vez líneas telefónicas para gestionar las dudas de sus ciudadanos.

Las principales diferencias las hallamos en otras variables más de detalle. En el caso de la especificidad y visibilidad de la información electoral especificada para los residentes en el extranjero, la cosa cambia. El 43% de los países habilitan información específica para informar a los electores residentes en el extranjero. Sin embargo, tan sólo el 30% habilitan espacios especializados para los residentes en el extranjero. Ni que decir tiene que tan sólo un cuarto

de los países disponen de información multimedia para explicar el voto de los residentes ausentes. En esta variable se ha incorporado cualquier tipo de información multimedia. Una de las ventajas de las TIC y de los espacios web es la capacidad de incorporar todos los soportes multimedia. Quizá para los electores nacionales esto no resulte especialmente importante, exceptuando para comprender mejor el sistema de voto o los lugares de votación. Pero para el caso de los residentes ausentes, la posibilidad de visibilizar las campañas institucionales, ya sean de radio o de televisión, así como informarse de los procesos de votación, puede convertirse en uno de los pocos modos de acceso a esta información, al encontrarse fuera del país de residencia, lo que dificulta el acceso a los medios tradicionales tanto de radio como de TV.

La correlación entre estas variables sí es directa, por lo que la disponibilidad de estas características tiene relación directa con la disponibilidad de las características anteriores. Países como Estados Unidos, Reino Unido, Filipinas, España y Nueva Zelanda disponen de todos los elementos anteriores.

Por último, la trazabilidad sólo se incorpora en países muy concretos. Nueva Zelanda, Colombia, Estados Unidos y Reino Unido, permiten conocer el estado de su voto en cada momento, así como el estado de su registro electoral, como veremos más adelante. En cuanto a la accesibilidad, tan solo España, Estados Unidos y Reino Unido han acreditado los parámetros de accesibilidad, no sólo para la información web, sino también para el ejercicio del voto por parte de todos, más allá de sus condiciones físicas.

Finalizado este primer análisis, pasaríamos a la segunda parte de la observación, sólo para aquellos países que requieran que sea el elector quien proceda al registro electoral para poder ejercer su derecho al voto. En esta segunda fase, España, Finlandia, Francia, Italia, Portugal y Suecia, habilitan automáticamente al elector para ejercer su derecho al voto, por lo que sólo permiten que los electores puedan subsanar errores en el registro electoral. Los demás países, en cambio, sí requieren que el elector proceda a su acreditación en el censo electoral, por lo que nos permitirán examinar en profundidad hasta dónde facilitan este acceso y en qué medida llegan a los siguientes escalones de interactividad o conectividad en la administración electrónica.

En este caso, la escala de servicios también es correlativa a la dificultad tecnológica y la calidad del servicio. El 66% de los países que requieren la acreditación de sus electores pone a disposición de los ciudadanos en el extranjero la información requerida para cumplimentar el registro electoral.

Sin embargo, tan sólo un 45% habilita la descarga parcial de la documentación, obligando a cumplimentar parte o la totalidad del proceso de forma

presencial o por correo postal. Tan sólo una cuarta parte de los países ofrece toda la información necesaria para cumplimentar el proceso, ya sea de manera online u offline. Australia, Filipinas, México, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos permiten la descarga de toda la documentación, la autocumplimentación de parte de dicha documentación por vía telemática y la posibilidad de contactar con la administración electoral para la resolución de dudas.

Por último, la posibilidad de completar toda la tramitación del registro electoral online, incluida la posibilidad del pago de tasas o de gastos si fuera necesario, tan sólo es cubierto por Australia y Nueva Zelanda, ambos únicos países que permiten el voto por fax. Estos últimos serían a los que llamaríamos países *conectados* en cuanto a la administración electoral se refiere.

En base a los datos obtenidos, el índice TIC para el voto de los residentes en el extranjero quedaría de la siguiente manera:

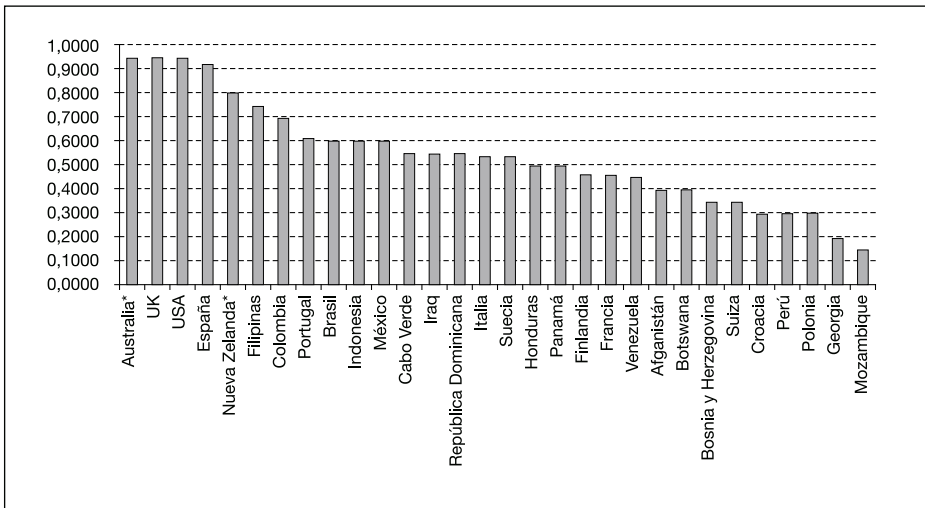


Figura 1. Índice TIC de los votantes residentes en el extranjero

En este ranking observamos cómo España ocupa un lugar destacado en el índice, por detrás de países con tradición democrática consolidada y con una trayectoria dilatada en la gestión del voto de los residentes ausentes. Australia, Reino Unido y Estados Unidos, al igual que Nueva Zelanda, cuentan con webs específicas para la gestión del registro electoral, información al elector sobre su condición personal, disponen de más de una página

oficial para la gestión e información del voto entre los residentes ausentes, incluso para cada uno de los tipos de votantes en el exterior, en función de su ocupación o razón por la que se encuentra en el extranjero (diferenciando, sobre todo, a aquellos que realizan tareas o misiones especiales en el exterior).

Por la cola de este ranking se encuentran las democracias emergentes o países en vías de democratización que, por cuestiones económicas, sociales o políticas, aún están en un proceso embrionario de gestión TIC de los procesos electorales para sus compatriotas que residen en el exterior, o son razones de desconfianza las que exigen la presencia del elector y, por tanto, un bajo nivel informativo a través de las TIC.

En la mitad de la tabla, aparecen países de larga trayectoria democrática y alto nivel de acceso a la sociedad de la información como Suiza, no tienen un escalafón muy alto en el índice. En el caso suizo se debe a cuestiones culturales y a un escaso número de suizos fuera del país de origen. Llama la atención la puesta en escena de países que, a priori, podrían pensarse en situaciones peores como Filipinas, Indonesia o Cabo Verde, sin mencionar a Iraq. En este caso, destaca la influencia de terceros que han colaborado para la implantación de modelos de voto en el exterior y, muy especialmente, de organismos internacionales que han pilotado los procesos de democratización con especial seguimiento a los procesos electorales.

Pero este índice puede no esclarecer el paisaje si no lo comparamos con los datos relativos a la medición web que la ONU ha hecho de estos mismos países en 2008 y del índice de e-government que, en función del análisis de otros servicios públicos, ha realizado también esta organización.

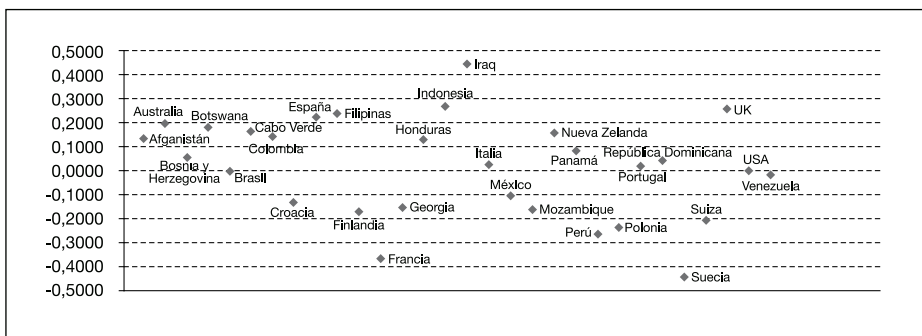


Figura 2. **Relación Índice web de la ONU e Índice TIC para los votantes residentes en el extranjero**

Con respecto al índice web de la ONU, la correlación es alta, no superando en ningún caso el 0,5. Por tanto hablamos de un índice TIC para el voto de los residentes en el extranjero válido, metodológicamente hablando.

En cuanto a los datos obtenidos y su análisis, comprobamos cómo en democracias consolidadas como Portugal, USA, Italia, Brasil o México, la diferencia es prácticamente nula, incluyendo Panamá y República Dominicana, así como Venezuela en el que la diferencia no supera el 0,1. Podríamos decir, por tanto, que los servicios de administración electoral guardan coherencia con el resto de servicios públicos online ofrecidos por dichos países.

Otros países de mayor tradición, Suecia, Francia o Suiza, llaman la atención por un menor interés por parte de la administración electoral en proveer servicios y recursos a sus compatriotas en el extranjero. No decimos lo mismo del caso de Iraq que, en fechas en las que se realiza este estudio, se encuentra en pleno proceso electoral. El interés de terceros por la transparencia y limpieza de los comicios en situaciones posbélicas o en fase de reconstrucción democrática, se incrementa exponencialmente, otorgando a estos procesos una relevancia más allá de cualquier otro servicio o procedimiento de la administración, como se puede observar en el esfuerzo del gobierno iraquí y de terceros por mejorar la divulgación e información electoral a los ciudadanos que se encuentran desplazados o refugiados en otras regiones.

Ahora bien, comparemos la situación global de cada uno de estos países respecto al índice TIC del voto de residentes en el extranjero para obtener una visión de conjunto.

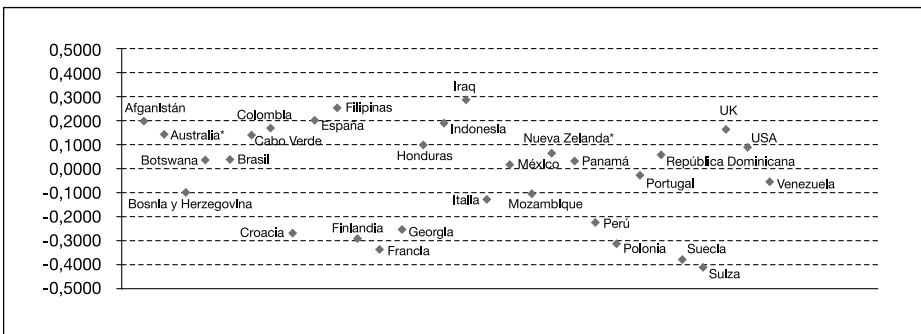


Figura 3. **Relación Índice ONU para el e-government e Índice TIC para los votantes residentes en el extranjero**

En esta gráfica la distorsión es todavía menor en esta correlación, por lo que la correspondencia de los esfuerzos de los países por ofrecer servicios públicos a través de su web y los servicios electorales en relación a la votación de los residentes en el extranjero es alta. Se repiten los países en los que su índice de e-government se encuentra por encima de su esfuerzo en materia electoral, como el caso de Francia, Suiza, Suecia, Polonia, Finlandia, Perú, Georgia y Croacia.

Mientras que, en otros casos, el esfuerzo realizado por parte de países como Iraq, Afganistán, Colombia, Indonesia y Cabo Verde, les hace estar por encima de la media de su capacitación para la administración electrónica, como indican los valores señalados más arriba.

En el caso de España, deberíamos hacer un punto y a parte ya que, sin menospreciar el mérito informativo, formativo y divulgativo que en materia electoral realiza el Ministerio del Interior, esta diferencia se produce por el demérito en otros servicios públicos, teniendo en cuenta el nivel socioeconómico, y el acceso a la sociedad de la información con el que cuentan los ciudadanos españoles.

Para entender mejor estas relaciones, en el siguiente cuadro se exponen los datos de ambos índices y el resultado del índice TIC para el voto de los residentes en el extranjero.

Cuadro 1
Datos comparados de los índices analizados

País	Índice TIC VRE	Web Measure index	e-gov readiness index
Afganistán	0,4000	0,2676	0,2048
Australia	0,9500	0,7525	0,8108
Bosnia y Herzegovina	0,3500	0,2943	0,4509
Botswana	0,4000	0,2174	0,3647
Brasil	0,6000	0,6020	0,5679
Cabo Verde	0,5500	0,3880	0,4158
Colombia	0,7000	0,5552	0,5317
Croacia	0,3000	0,4314	0,5650
España	0,9231	0,6990	0,7228
Filipinas	0,7500	0,5117	0,5001

.../...

.../...

País	Índice TIC VRE	Web Measure index	e-gov readiness index
Finlandia	0,4615	0,6321	0,7488
Francia	0,4615	0,8294	0,8038
Georgia	0,2000	0,3545	0,4598
Honduras	0,5000	0,3712	0,4048
Indonesia	0,6000	0,3344	0,4107
Iraq	0,5500	0,1070	0,2690
Italia	0,5385	0,5117	0,6680
México	0,6000	0,7057	0,5893
Mozambique	0,1500	0,3110	0,2559
Nueva Zelanda	0,8000	0,6421	0,7392
Panamá	0,5000	0,4147	0,4718
Perú	0,3000	0,5652	0,5252
Polonia	0,3000	0,5385	0,6134
Portugal	0,6154	0,5987	0,6479
República Dominicana	0,5500	0,5084	0,4943
Suecia	0,5385	0,9833	0,9157
Suiza	0,3500	0,5585	0,7626
UK	0,9500	0,6923	0,7872
USA	0,9500	0,9532	0,8644
Venezuela	0,4500	0,4682	0,5095

Analizando los índices también se puede entender algunas de las diferencias observadas con anterioridad. Dado que no todos los países parten desde las mismas condiciones. Que Estados Unidos se mantenga en el 0,8, es decir, en un gobierno y una administración electoral que prácticamente se hallarían en el escalafón de conectados, mientras que en el caso de Iraq, que parte de un 0,2 en el índice general de e-government, no resulta descabellado entender que duplique el esfuerzo en los procesos electorales, al igual que Mozambique, Cabo Verde o Afganistán.

Otros países decrecen en sus esfuerzos, lo que enciende las alarmas dadas sus situaciones. Estos son los casos de Bosnia y Herzegovina, Croacia, Venezuela, Perú o Georgia, en donde el descenso es a la inversa. Estos con dificultades democratizadoras y con grandes flujos migratorios

entre sus ciudadanos que han descuidado este derecho fundamental para el futuro de sus regímenes.

El caso de España continúa siendo significativo pero comparativamente, el incremento o la mejora de los servicios electorales respecto a la media de capacitación para el e-government o en cuanto a su medición web, no resulta tan llamativo como el de otros países o estados, aunque merece la pena destacarlo.

4.1. EL USO DE LAS TIC Y LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Uno de los mitos más recurrentes en cuanto al uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en la participación política suele ser el del incremento de la participación electoral.

Ya en los años 90 el MIT pronosticó que la incorporación de las TIC aumentaría la participación electoral en USA casi el 90% del total del electorado (no de la población registrada). Esta mejora del número de electores se relacionaba estrechamente con la inclusión del voto electrónico y, especialmente, del voto por medios electrónicos a través de la red de Internet o por el teléfono móvil.

20 años después no podemos validar o refutar totalmente esta tesis debido al lento caminar de la incorporación del voto electrónico en las democracias tanto consolidadas como en vías de consolidación.

Dicho esto, no podemos desalentar sobre su uso, ya que, más allá de mejorar la participación electoral por agilizar el proceso, por resultar más cómodo, eliminar barreras de todo tipo (incluidas las meteorológicas) tiene efectos ciertos en la mejora de la gestión electoral. La informatización de los resultados electorales elimina errores de transcripción; la gestión telemática del registro elimina barreras y da agilidad a la administración y al electorado para su registro, suprimiendo y racionalizando procedimientos administrativos, extiende las posibilidades del voto, superando barreras de control del censo, de comprensión de las papeletas, (visualización de la imagen del candidato) de detección e identificación del elector, (lectores biométricos), entre otras virtudes.

No es menos cierto que su lento caminar viene dado por las contraprestaciones de estas virtudes; los problemas de seguridad, las barreras legales de los sistemas normativos en vigor y la dificultad de reforma de los mismos, la brecha digital, el acceso a la sociedad de la información por parte de los ciudadanos, y el analfabetismo digital de algunos sectores sociales.

Cuadro 2
Índice TIC de los votantes residentes en el extranjero y relación con los resultados del registro electoral de los residentes en el extranjero y la participación de los mismos con respecto al total de la población

Pais	Indice TIC VRE	Reg_VRE	Part_VRE
Australia*	0,9500	0,12	0,51
UK	0,9500		
USA	0,9500		
España	0,9231	3,56	1,49
Nueva Zelanda*	0,8000		
Filipinas	0,7500	0,84	0,64
Colombia	0,7000	1,19	1
Portugal	0,6154	1,67	0,65
Brasil	0,6000	0,06	0,04
Indonesia	0,6000	0,3	0,21
México	0,6000	0,06	0,08
Cabo Verde	0,5500	10,77	4,93
Iraq	0,5500	1,91	3,1
República Dominicana	0,5500	2,69	1,86
Italia	0,5385	5,35	2,61
Suecia	0,5385	0,71	0,24
Honduras	0,5000	0,3	
Panamá	0,5000		
Finlandia	0,4615	4,93	0,83
Francia	0,4615	1,85	0,93
Venezuela	0,4500	0,21	0,29
Afganistán	0,4000		10,07
Botswana	0,4000	0,44	0,29
Bosnia y Herzegovina	0,3500	9,22	
Suiza	0,3500	1,52	
Croacia	0,3000	8,47	4,9
Perú	0,3000	2,78	1,99
Polonia	0,3000	0,24	0,32
Georgia	0,2000	1,79	0,3
Mozambique	0,1500	0,66	

Atendiendo al porcentaje de personas registradas en el censo electoral de residentes en el extranjero y la representación de su participación respecto del total de votos válidos emitidos en los diferentes comicios, observamos que, en verdad, no podemos establecer una correlación entre incorporación de las TIC y la participación electoral de los residentes en el extranjero.

La participación de este grupo de electores se halla por debajo de sus propias ratios de participación en todos los casos, incluidos los países que mayor esfuerzo han realizado por incorporar servicios online para sus votantes en el extranjero.

Por otro lado, sería osado colegir del comportamiento de una sola variable la no incidencia de la misma sobre la participación o no participación de este segmento del electorado, pero sí podemos decir que no es un factor determinante o, cuando menos, significativo para entender la baja participación de los residentes en el extranjero.

5. CONCLUSIONES

Analizada la incorporación de las TIC en la administración electoral para los residentes en el extranjero y, a tenor de lo expuesto en este estudio, podemos dar las siguientes respuestas a las preguntas que dieron inicio a este artículo.

Una primera conclusión general es la confirmación de la incorporación, de una forma u otra, de las tecnologías de la información y de la comunicación en los procesos electorales. No sólo, como hemos comprobado, en el voto electrónico, aspecto que ha sido voluntariamente suprimido en este estudio, por escasez de pruebas vinculantes para su análisis, más allá de pruebas piloto o casos aislados como en Estonia o en Brasil. Ahora bien, en el resto de pasos de la administración electoral el uso de las TIC se verifica como una realidad. La información electoral, las disposiciones legales, la difusión de resultados, la explicación del voto, en definitiva, la divulgación e información sobre los aspectos críticos del proceso están disponibles por la totalidad de los países objeto de estudio, lo que infiere la relevancia otorgada por los administradores públicos. La gestión y presentación de servicios públicos online ya depende de otros factores, pero también concluimos tras el estudio, una apuesta por la modernización y agilización de los procedimientos en materia de registro electoral y gestión del voto.

En lo relativo a la participación electoral, no podemos concluir que tenga una relación directa la incorporación de tecnologías y servicios online con el incremento de la participación de los residentes en el extranjero. Sin embargo, sí se concluye que la agilización de los trámites confiere mayores posibilidades para ello, por lo que la supresión de trámites implica y el ahorro de costes que conlleva, si no a corto plazo, sí a medio y largo plazo.

En cuanto a la eficacia y la eficiencia del sistema, si atendemos a la predisposición de las administraciones de los 30 países estudiados, entendemos que su apuesta implica una mejora en la eficacia y en la eficiencia del sistema. Como decíamos antes, si bien no a corto plazo, dado que la inversión en sistemas tecnológicos, formación del personal y compra del hardware requerido, no resulta rentable a corto plazo, la amortización y la mejora de los procesos se produce a medio y largo plazo.

Para aquellos países con administraciones con pocos recursos e inmersos en procesos de democratización, otro de los aspectos más preocupantes resulta de la transparencia de la gestión del proceso. Para éstos, la publicación de la información y la divulgación del proceso es capital, por lo que hemos comprobado en sus web en lo relacionado con la información electoral. Especialmente para aquellos residentes en el extranjero que, por diversos motivos, se encuentran desplazados o refugiados en terceros países.

Todo ello nos lleva a contestar a la pregunta de si el uso de las TIC en el voto de los residentes en el extranjero legitima el proceso y refuerza el principio representativo a plantear una respuesta afirmativa. Todos los países, con democracias más o menos consolidadas se plantean el voto de los residentes en el extranjero como una legitimación del proceso electoral. El uso de las TIC para este objetivo no hace más que reforzar y afianzar ese deseo.

6. REFERENCIAS

País	Referencia	Enlace
Afganistán	Independent Electoral Commission	http://www.iec.org.af/
Australia	Australian Electoral Commission	http://www.aec.gov.au/Enrolling_to_vote/overseas/index.htm
Bosnia	Comisión electoral de Bosnia Herzegovina	http://www.izbori.ba/eng/default.asp
Botswana	Independent Electoral Commission	http://www.iec.gov.bw/
Brasil	Tribunal Superior Electoral Brasil	http://www.tse.jus.br
Cabo Verde	Comisión Nacional Electoral Cabo Verde	http://www.cne.cv/
Chile	Gobierno de Chile (Servicio electoral)	http://www.servel.cl/SERVEL/index.aspx?channel=324
Colombia	Registraduría Nacional de Colombia	http://www.registraduria.gov.co/
Croacia	Gobierno de Croacia	http://www.vlada.hr
España	Ministerio del Interior	http://www.elecciones.mir.es
Filipinas	Comisión Electoral del gobierno de Filipinas	http://www.comelec.gov.ph/
Finlandia	Comisión Electoral Finlandesa	http://www.vaalit.fi
Francia	Ministerio de Interior	http://www.interieur.gouv.fr
Georgia	Comisión Electoral Central de Georgia	http://cec.gov.ge
Honduras	Tribunal Supremo Electoral Honduras	http://www.tse.hn
Indonesia	Comisión Electoral de Indonesia	http://www.kpu.go.id/
Iraq	Iraq Electoral Commission	http://www.ihec.iq/English/default.aspx
Italia	Ministero dell'Interno	http://www.interno.it
México	Instituto Federal Electoral Mexicano	http://www.ife.org.mx

País	Referencia	Enlace
Mozambique	Comisión Nacional de Elecciones	http://www.stae.org.mz/
Nueva Zelanda	Elections New Zealand	http://www.elections.org.nz/
Panamá	Tribunal Electoral Panamá	http://www.tribunal-electoral.gob.pa/elecciones/index.html
Perú	Junta Nacional Electoral del Perú	http://www.jne.gob.pe
Polonia	National Electoral Commission of Poland Sejm	http://www.pkw.gov.pl
Portugal	Comisión Nacional Electoral	http://www.cne.pt/
República Dominicana	Junta Electoral Central de República Dominicana	http://jce.do/
Suecia	Comisión Electoral Suecia	http://www.val.se
Suiza	Gobierno de la Confederación Helvética	http://www.bk.admin.ch/index.html?lang=it
UK	DirectGov. (UK)	http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Politicalpartiesandelections/DG_073241
UK	About my vote website (UK)	http://www.aboutmyvote.co.uk/
UK	Electoral Commission (UK)	http://www.electoralcommission.org.uk/
USA	Federal Voting Assistance Program, US Election	http://www.fvap.gov/
USA	Overseas Vote Foundation US	https://www.overseasvotefoundation.org/overseas/home.htm
USA	US Election. Guía de apoyo para el voto	https://www.votefromabroad.org/index.php
Venezuela	Consejo Nacional Electoral Venezuela	http://www.cne.gob.ve/

Referencias

- ¹ IDEA & IFE (2007): *Voto en el extranjero*. México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- ² Para más información, *World Value Surveys*. 2008.
- ³ J. SUBIRATS (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- ⁴ UNITED NATIONS (2009): *e-government survey 2008. From e-Government to Connected Governance*. New York: United Nations.

DOS ASPECTOS DEL EJERCICIO EXTRATERRITORIAL DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

ALEJANDRO TULLIO¹

Director Nacional Electoral de la República Argentina

Profesor de Derecho Constitucional y Derecho de la Integración

1. PRESENTACIÓN. 2. INTRODUCCIÓN. 3. EL VOTO DE LOS ARGENTINOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR. 3.1. Reseña de la Ley 24.007 y su reglamentación. 3.2. Breve reflexión sobre la implementación de este sistema. 4. LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS EXTRANJEROS EN LA ARGENTINA. 4.1. La política migratoria en nuestro país. 4.2. Nacionalidad y ciudadanía. 4.3. La inclusión política de los extranjeros residentes a nivel provincial y de la Ciudad de Buenos Aires. 4.4. Los derechos políticos de los extranjeros residentes a nivel federal. 5. CONCLUSIONES.

RESUMEN

Tras realizar un detenido análisis de los fundamentos de la extraterritorialidad de los derechos políticos y en especial del derecho de voto, el artículo pasa a describir la regulación del voto de los argentinos residentes en el exterior, así como la relativa al voto de los extranjeros en Argentina, contemplada en la Constitución con algunas restricciones, y que está caracterizada por la peculiar política migratoria de este país. Concluye poniendo de manifiesto las deficiencias del sistema argentino y realizando una serie de propuestas para su mejora.

ABSTRACT

After carrying out a detailed analysis of the basis for extraterritoriality of political rights, and particularly, of the right to vote, the article describes the voting regulation of Argentinians residing abroad and of foreigners residing in Argentina; this possibility is considered by the Constitution with some restrictions and is influenced by the particular migration policy of the country. The article ends highlighting the gaps of the Argentinian system and presenting a set of proposals for its improvement.

Palabras clave: Ciudadanía y nacionalidad, Derechos políticos, Extraterritorialidad, Participación electoral.

Key words: Citizenship and nationality, Political rights, Extraterritoriality, Voter turnout.

* * *

1. PRESENTACIÓN

Es un honor para el Director Nacional Electoral de la República Argentina ser invitado por el Ministerio del Interior del Reino de España a exponer algunas reflexiones sobre un aspecto en expansión del ejercicio de los derechos políticos: su eventual ejercicio extraterritorial.

Esta contribución toma como base las convicciones constitucionales, el derecho público nacional y provincial, y la experiencia de casi una década al frente de esta repartición estatal.

En estas páginas, daremos una semblanza sobre el régimen por el cual los ciudadanos argentinos que residen en el exterior pueden votar en las elecciones para cargos nacionales –Diputados, Senadores, y Presidente y Vicepresidente de la Nación– y sobre cómo los extranjeros residentes en mi país, aunque no adquieran la nacionalidad y mientras cumplan con determinados requisitos, gozan, en gran parte del territorio nacional, de derechos políticos a nivel local.

2. INTRODUCCIÓN

Es una afirmación generalizada, y así se nos ha enseñado, que la idea de participación política deriva de la ciudadanía, y ésta se vincula con la residencia en determinado territorio y con la pertenencia a una determinada comunidad.

La participación política alimenta, da forma y profundidad, a la representación política, ya que esta última nunca debe ser abstracta, por tanto el funcionamiento adecuado de las estructuras de participación es una condición casi imprescindible para evitar la representación ficta, es decir, la proclamación de candidatos que no reportan ni son referentes de un sector poblacional o político en particular.

Ahora bien, ambos términos son complementarios pero no simétricos, dado que puede haber –y de hecho hay muchas experiencias– participación política sin representación, pero no puede (o no debería) haber legítima representación sin participación.

El caso de los ciudadanos de un país residentes en el exterior constituye un desafío para que dos conceptos tan íntimamente relacionados, participación y representación, no entren en conflicto.

La ciudadanía es una relación jurídica entre un Estado y determinados individuos. Los ciudadanos tienen ciertos deberes respecto del Estado y éste los tiene respecto de aquéllos.

Pero existen en la teoría y en la práctica dificultades de aplicación de un concepto tan general. Cuando un ciudadano migra con intención de radicarse en forma prolongada o permanente, se debilita el vínculo fáctico que supone la noción de representación.

Esta noción une a una persona al lugar donde reside, y es uno de los fundamentos de la democracia liberal.

Sin embargo, hace ya tiempo que se pueden observar dos niveles diferenciados respecto de los derechos políticos, evidenciados por dos colectivos ciudadanos iguales en derecho, pero distintos en la praxis.

Durante muchos años, las migraciones se asociaron con desgracias nacionales. Las guerras, la pobreza, las epidemias, las tiranías fueron causa de una migración forzosa y una relación insostenible entre el Estado de origen y el migrante.

Si bien muchas de esas situaciones continúan vergonzosamente vigentes, existen millones de migrantes que lo son por motivos familiares, laborales, académicos, profesionales u otros de distinta naturaleza, pero definitivamente no involuntarios. Millones de personas migran sin conflicto con sus Estados y en muchos casos apoyados desde el Estado para hacerlo.

Ello ha modificado las condiciones subjetivas para el debate sobre el voto de los nacionales residentes en el exterior. Si las migraciones son un elemento característico de una nueva era, los derechos de los migrantes deben contemplarse sin dramatismo.

En definitiva, en un mundo globalizado, pero que debe respetar las identidades nacionales, los derechos políticos son parte de una identidad nacional a la que solo debería poder renunciarse en forma voluntaria, o por motivos de agravio contra su estado de origen.

Entendemos que el derecho al sufragio, como parte sustancial de los derechos políticos, no es una concesión del Estado, sino un atributo de la personalidad humana, de la cual la nacionalidad es un elemento.

En una concepción garantista, debemos reconocer que los habitantes de una comunidad territorial tienen derecho a autogobernarse, sean ciudadanos del Estado Nacional o no, y por ello deben gozar de derechos políticos respecto de la comunidad de residencia; asimismo que los ciudadanos residentes en el extranjero que mantienen su vínculo jurídico expresado en la nacionalidad de origen, tienen derecho a participar en los asuntos «nacionales» de su Estado de origen sin perjuicio de los derechos que como habitantes de los estados de residencia puedan serles reconocidos y ejerzan, por ello deben, en determinadas condiciones, mantener los derechos políticos respecto de su comunidad de origen.

En esa existencia de «demos²» diferenciados se funda, en muchas legislaciones, tanto los derechos como las «limitaciones» al voto de los residentes en el exterior a algunas categorías de cargos, o la ampliación de los derechos políticos a nivel local de los residentes no nacionalizados.

Ello justifica que los residentes en el extranjero no participen de elecciones locales aunque puedan votar en las elecciones nacionales, y viceversa, que los extranjeros con residencia voten en su comunidad pero no a nivel federal, como se verá mas adelante.

Por otro lado, el derecho internacional público ha evitado ser demasiado explícito en este sentido salvo en la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes, que en su artículo 41 se refiere a la extraterritorialidad en materia de derechos políticos «1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación. 2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.»

Asimismo, en el artículo 42 del mismo instrumento se contempla la participación local «1. Los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos. 2. Los Estados de empleo

facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales. 3. Los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.»

Cuando elegimos hablar de la extraterritorialidad de los derechos políticos nos referimos no solo a la definición de la Real Academia, según la cual entendemos por extraterritorial «*Que está o se considera fuera del territorio de la propia jurisdicción*»³, sino a un concepto amplio por el cual el ejercicio de los mismos se puede denominar extraterritorial en tanto se trata de derechos respecto del Estado concedente de la ciudadanía que se ejercen en el exterior, o aquellos que ejerce el ciudadano de un Estado en un territorio distinto del de aquél.

De esta manera, contemplamos diversas hipótesis respecto de la extensión y las manifestaciones del ejercicio extraterritorial de los derechos políticos:

1. Derecho a votar en elecciones nacionales del país de origen;
2. Derecho a votar en elecciones locales del país de residencia;
3. Derecho a ser elegido en elecciones en el país de origen;
4. Derecho a ser elegido en el país de residencia;
5. Derecho a participar en todas las elecciones del país de origen;
6. Derecho a participar en todas las elecciones del país de residencia.

Aclarados los alcances del tema, intentaré describir cómo se ejerce el derecho a votar a cargos nacionales del país de origen, tal como está legislado en mi país y cuáles son los derechos a sufragar de los extranjeros residentes en el territorio nacional.

3. EL VOTO DE LOS ARGENTINOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

A partir del año 1992, la legislación electoral de mi país reconoce a los argentinos residentes en el exterior el derecho al sufragio pasivo, permitiéndoles votar por las fórmulas presidenciales y por los candidatos a legisladores nacionales de los distritos de su última residencia.

Esta experiencia nos ha permitido, recientemente, modificar el régimen para simplificar algunas cuestiones organizativas, mediante la introducción de nuevas tecnologías a los procesos preparatorios de la elección y la transmisión de sus resultados.

Nuestra ley no es un paradigma; es una ley que a la luz de la experiencia debería mejorarse, sin embargo, es un punto de apoyo para la realización potencial de los derechos de miles de argentinos migrantes, y en esto tiene un valor en sí mismo.

3.1. RESEÑA DE LA LEY 24.007 Y SU REGLAMENTACIÓN

De acuerdo con la norma, son electores argentinos en el exterior los ciudadanos que residan en el extranjero en forma estable, hayan inscripto su cambio de domicilio y se registren en forma voluntaria para votar, ante las representaciones diplomáticas y consulares de la República en el mundo. El registro de electores residentes en el exterior funciona en la Cámara Nacional Electoral, órgano jurisdiccional con competencia federal en materia electoral en todo el país.

Quienes se inscriben en tal registro tienen derecho –pero a diferencia de las elecciones en el territorio nacional, no la obligación– de votar en las elecciones para cargos nacionales, es decir Presidente y Vicepresidente de la Nación, Diputados y Senadores Nacionales.

En algunos países los residentes en el exterior votan candidatos que los representan en tanto tales, así ocurre en Francia o Italia, lo que fuera resuelto mediante la creación de una o varias circunscripciones exteriores, no es ese el modelo que el derecho constitucional argentino permite.

Nuestro régimen federal contempla una elección en distrito único para Presidente y Vicepresidente de la Nación, y elecciones en 24 distritos para elegir sus respectivos representantes en el Congreso Nacional.

Los argentinos residentes en el exterior votan por los candidatos de la fórmula presidencial, y por las listas de candidatos legislativos correspondientes al distrito donde tuvieron registrado el domicilio inmediato anterior en territorio argentino. La ley prevé que en los casos en que no pudiera acreditarse aquél, se considerará como tal el lugar de nacimiento en el país, o en su defecto se tomará en cuenta el último domicilio de los padres.

De esta manera, los sufragios del exterior se adicionan a los votos emitidos en la Argentina, formando parte del resultado electoral de cada distrito.

La participación del Servicio Exterior de la Nación en estas actividades es fundamental. Las representaciones diplomáticas o consulares, según corresponda, inscriben a los electores, remiten por vía electrónica a la Cámara Nacional Electoral los datos, y por correo diplomático las constancias documentales correspondientes; difunden las normas electorales e imprimen y difunden, por todos los medios a su alcance, los registros para que los ciudadanos verifiquen su correcta inclusión.

Las anomalías o errores que se detecten son informados inmediatamente, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores a la Cámara Nacional Electoral para su corrección.

Convocada la elección por el Poder Ejecutivo Nacional, se comunica tal circunstancia al Estado receptor. Las autoridades diplomáticas pueden solicitar colaboración de éste para el mantenimiento del orden, la difusión de la elección y eventualmente la ubicación de mesas electorales en sedes distintas de las diplomáticas o consulares.

La logística electoral, que ha sido objeto de modificación reciente, ha incorporado las comunicaciones electrónicas y la impresión descentralizada de la documentación electoral, los padrones y las boletas de sufragio, remitidas por la Cámara Nacional Electoral por vía de la Cancillería.

En ese esquema el Ministerio del Interior provee los útiles (urnas de cartón; sobres especiales para documentación y sellos para asentar la constancia de voto en el documento cívico) de acuerdo a lo oportunamente requerido por a Justicia Nacional Electoral.

Los comicios se celebran el mismo día que en el país y en el mismo horario, pero según la hora local. En cada legación diplomática o consular se instalan las mesas de sufragio, y son autoridades del comicio los funcionarios diplomáticos que desempeñen funciones en las Representaciones de la República en el exterior, quienes deben supervisar los procedimientos en la sede designada para el acto comicial así como también las tramitaciones vinculadas a la gestión y correspondencia de información y documentación relacionada con los comicios.

La nueva reglamentación permite instalar mesas en locales distintos de los diplomáticos o consulares en caso de que la capacidad de éstas resultaren insuficientes, o en razón de la proximidad domiciliar con núcleos significativos de electores, o bien cuando las circunstancias del caso lo aconsejen; en esos casos es la Cámara Nacional Electoral la que, a propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, puede constituir dichas mesas. Asimismo, la nueva

normativa permite desplazar funcionarios diplomáticos específicamente para atender dichos emplazamientos.

En cada mesa electoral se desempeña un presidente y uno o dos suplentes, designados por la autoridad del comicio entre los integrantes del padrón. Las agrupaciones políticas participantes de la elección pueden designar fiscales de mesa, quienes se acreditan ante la Cámara Nacional Electoral, la que lo comunica a las correspondientes autoridades de comicio, pudiendo ser electores inscriptos o no; asimismo, los fiscales pueden ser extranjeros.

Los electores se presentan a votar y se identifican con el documento cívico argentino, donde se asienta el sello de constancia de la emisión del voto.

Finalizado el horario de votación, en cada mesa el presidente practica el escrutinio, auxiliado por los suplentes y ante la sola presencia de los fiscales acreditados. Las autoridades de mesa proceden a clasificar las boletas utilizadas por distrito y luego a clasificar los sufragios en votos válidos, en blanco, nulos, o recurridos.

Concluidas las tareas del escrutinio de mesa, se confecciona el acta de cierre, la que es certificada por los funcionarios diplomáticos o consulares y los certificados de escrutinio, los que son remitidos electrónicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores para su comunicación a la Cámara Nacional Electoral y a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, incluida la transcripción de las protestas que pudieran haber efectuado los fiscales.

Recibidos los datos, la Cámara Nacional Electoral retransmite inmediatamente a las juntas electorales nacionales la referida información que, si no hubiere protestas contra la conformación de la mesa, tiene plena validez a los fines de la incorporación de los resultados al escrutinio definitivo del distrito de que se trate, en cuanto a los votos no recurridos.

La documentación original y las boletas utilizadas son remitidas a la Cámara Nacional Electoral.

Sin perjuicio de lo anterior, una vez que la Cámara Electoral recibe la documentación proveniente del exterior, abre los sobres correspondientes a cada mesa, controlando las actas de apertura y cierre con el padrón y las protestas presentadas por los fiscales.

Las protestas de los fiscales que se refieran a la constitución o al funcionamiento de mesas en las que hubieran votado electores de más de un distrito, son resueltas por la Cámara Nacional Electoral, la que una vez cumplido remite la documentación a las juntas electorales de los distritos que correspondiere.

Las protestas sobre los votos (votos recurridos) o electores impugnados son resueltas por la Junta Electoral Nacional del distrito. Los resultados de las impugnaciones se agregan, cuando procede a la información que oportunamente fuera incorporada al resultado final de las elecciones.

3.2. BREVE REFLEXIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTE SISTEMA

El desempeño de este sistema ha sido insatisfactorio. Más allá de las mejoras introducidas por la reglamentación reciente, nuestro régimen se caracterizó hasta el presente por su escasa inscripción voluntaria, la aún más baja participación electoral de los inscriptos, y el sostenido desinterés de los partidos políticos respecto de estos electores y estas elecciones.

Como órganos encargados de proponer innovaciones normativas en la materia, los Ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores hemos detectado algunos puntos críticos, que requieren corrección.

En este orden de ideas, la ampliación del cuerpo electoral debería lograrse a través de un mecanismo de inscripción automática de todos los que registren su domicilio en el exterior; una mayor difusión de los actos institucionales por parte del Estado Argentino; la utilización del recurso legal de habilitación de mesas fuera de las sedes diplomáticas o consulares, de modo de acercar el voto a las comunidades de argentinos, y la posibilidad progresiva de aplicar el voto por correspondencia en ciertas jurisdicciones.

La discusión sobre la extraterritorialidad de los derechos políticos en la Argentina es relativamente marginal y está impregnada por el desafío de ampliar la visión tradicional sobre los derechos políticos.

A partir de 2007, grupos de argentinos en el exterior se han movilizado para estimular la inscripción y la participación cívica. Una seria y sostenida acción ciudadana transnacional bajo el lema «Argentinos a Votar» ha congregado a numerosos compatriotas y demandado de las autoridades nacionales, en el exterior y en nuestro país, una consideración mayor para esta temática.

La mera iniciativa es loable y refresca el panorama pero además, como consecuencia de ella, se han mejorado los mecanismos de gestión en las representaciones diplomáticas y consulares, y se han inscripto varios miles de nuevos electores.

«El interés es la medida de la acción» se nos enseñó en la Escuela de Derecho. Es en interés de nuestras naciones que todos sus hijos participen del

debate, la deliberación, y la decisión acerca de su destino. De un destino que nos necesita a todos, en todo sitio y en toda situación.

4. LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS EXTRANJEROS EN LA ARGENTINA

4.1. LA POLÍTICA MIGRATORIA EN NUESTRO PAÍS

La República Argentina se ha caracterizado por tener una actitud sociológicamente positiva respecto de la inmigración.

Durante el siglo XIX se estimuló la llegada de contingentes extranjeros que no solo poblaron importantes regiones de nuestro amplio país, sino que aportaron su impronta cultural, su laboriosidad y su idiosincrasia, la que paulatinamente fue conformando una identidad distinta de la poscolonial.

La identidad argentina es fruto de una dinámica de integración de españoles, criollos e inmigrantes de la segunda mitad del siglo⁴.

A diferencia de otros países, nuestra sociedad no solo ha promovido e integrado a los inmigrantes a la vida social, económica, productiva y cultural, sino que se ha ido reconfigurando en base a los aportes inmigratorios. Nietos e hijos de inmigrantes de distintas nacionalidades han sido no solo legisladores y gobernadores, sino presidentes de la Nación sin que nunca se haya originado un debate en cuanto al tema.

La legislación migratoria en nuestro país ha seguido una orientación política sostenida a lo largo de la historia, ya que constituye un mandato de la Ley Fundamental; la propia Constitución en su preámbulo incluye entre los destinatarios de sus postulados liminares, «*a todos los hombres que quieran habitar el suelo argentino*», lo que significa una invitación y una fórmula de inclusión prácticamente ilimitada.

Fruto de esa definición fundacional, los principios igualitarios y protectorios respecto de los migrantes y la necesidad de una política migratoria tienen un alcance más amplio en nuestra Constitución que en los tratados internacionales.

En su parte dogmática, verdadera «Declaración de Derechos», acorde la naturaleza de las normas que consagra, el texto constitucional es claro respecto del alcance y los alcanzados por el conjunto de derechos y garantías consagradas en sus artículos 14, 16, 17, 18 y 19 que les adjudica a los habitan-

tes, sin otra calificación jurídica ni fáctica; en su artículo 25, que fomenta la inmigración europea; y hace expresa la consagración de la igualdad de derechos civiles entre nacionales y extranjeros en su artículo 20.

4.2. NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

En la doctrina, la diferencia entre nacionalidad y ciudadanía radica en la habilitación para el ejercicio de los derechos políticos; pero existen al menos dos etapas reconocibles en nuestra historia constitucional donde los términos nacionalidad y ciudadanía tienen distintas relaciones entre sí.

Un primer momento, contemporáneo con la redacción constitucional y heredero de las revoluciones liberales, asociaba necesariamente la idea de ciudadanía y nacionalidad. Para tal concepto los ciudadanos tienen un status jurídico y político mediante el cual el ciudadano adquiere unos derechos como individuo y unos deberes respecto a una colectividad política de la que forma parte. Esta ciudadanía equivale a nacionalidad, pero no es un concepto simétrico.

Por otra parte, este concepto es engañoso y relativo. Parte de las comunidades nacionales, como los menores, y hasta el siglo XX en la mayoría de los países, las mujeres, carecen de derechos políticos, por lo tanto son nacionales pero no ciudadanos.

La Constitución Nacional en su lenguaje originario no habla de nacionalidad sino de ciudadanía. Así podemos encontrar la palabra ciudadanía en los artículos 8, 20, 21, 48, 55, 67 inc. 12, 89, 126. En todos estos casos ciudadanía equivale a nacionalidad.

La ley regulatoria de la materia de 1857 hablaba de ciudadanía, y su sustitutoria de 1869, la actualmente vigente ley 346, también lo hace.

Tan claro es que el concepto ciudadanía era absolutamente equivalente a nacionalidad en el derecho público originario, que el art. 67 inciso 12 (incorporado en 1860 por la representación de la Provincia de Buenos Aires en la Junta Reformadora) hablaba de «ciudadanía natural» y, a los efectos de reafirmar una distinción sobreviniente a la formulación original, fue reemplazado en 1994 por «nacionalidad natural» para expresar el mismo concepto. Esta redacción aclaratoria ratifica la interpretación sobre el sentido equivalente inicialmente atribuido.

Así lo ha interpretado además González Calderón tanto en su obra doctrinaria como en la famosa disidencia del caso «Max Villanlonga Nazar» en que expresa:

«Ciudadanía es nacionalidad, fijada con el simple hecho del nacimiento en el territorio de la Nación o en sus prolongaciones jurídicas o adquirida por naturalización; aquélla es la ciudadanía natural, la segunda es la «ciudadanía legal». (...) No hay argentinos que no sean ciudadanos, por nacimiento o por naturalización.»

«Desde luego –ha dicho la Corte Suprema (t. 147, pág. 252)– no es posible desconocer que en el lenguaje corriente, y, en general, la sinonimia de ambos términos nacionalidad –ciudadanía, constituye un hecho innegable; y examinado en su conformación substancial diversas cláusulas de la CN y de la ley 1869 se observa que ha trascendido a ellas la acepción común que equipara en significados y equivalencia las dos expresiones referidas»

En el mismo sentido se expresa, con cita de González Calderón, Germán Bidart Campos cuando señala: *«Conforme al texto de la misma Constitución, parece exacta la tesis de G.C. en el sentido de que ella equipara nacionalidad y ciudadanía, como surge del art. 20 donde reconoce a los extranjeros los mismos derechos civiles del «ciudadano» (no dice: del nacional) al igual dice que no están obligados a admitir la ciudadanía, y el art. 67 inc. 11 donde habla de ciudadanía natural (no de nacionalidad natural). En las normas de la Constitución todo ciudadano es nacional y todo nacional es ciudadano.»* Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino T I° Pag 127.

Lentamente, la doctrina va modificándose, reconociendo la existencia de casos en que los nacionales se ven privados genérica o particularmente de los derechos políticos; considera a la ciudadanía como una consecuencia de la nacionalidad, un elemento que deriva de la pertenencia a una colectividad de origen y que habilita al ejercicio de los derechos políticos respecto de un Estado. Comienza a disociarse la identidad (ficta) entre nacionalidad y ciudadanía.

Sin embargo, existe una corriente de pensamiento creciente que menciona una nueva ciudadanía, vinculada con el ejercicio de los derechos y con la pertenencia activa a una comunidad, sin perjuicio del origen nacional.

Si puede haber nacionales que no son ciudadanos, ¿no podría haber ciudadanos que no son necesariamente nacionales?

Desde su libro «La Democracia Providencial»⁵, Dominique Schnapper nos interpela *«¿Cómo hacer evolucionar el derecho de la nacionalidad; qué política adoptar frente a los numerosos residentes instalados de manera permanente que no son ciudadanos? ¿Es necesario modificar el derecho de la nacionalidad, abrirlo más ampliamente a los residentes extranjeros instalados regularmente, o bien sin darles la nacionalidad, habría que otorgarles derechos políticos particulares, a nivel local o a nivel nacional? A través*

de los debates sobre el derecho de la nacionalidad –que fue efectivamente modificado en el curso de la última década en la mayor parte de los países europeos– y sobre los derechos políticos de los extranjeros, se plantea también el interrogante, implícito o explícito, sobre el sentido de la ciudadanía y de la nación, sobre su evolución y sobre la filosofía social que funda dicha evolución. Al separar la ciudadanía de la nacionalidad, ¿no se franquearía la última etapa del proceso democrático tendiente a asegurar la plena autonomía del individuo con independencia de su pertenencia a una sociedad nacional particular?»

Como hemos visto, al igual que en la mayoría de las sociedades modernas, en nuestro país los extranjeros regularmente radicados, gozan de derechos civiles, económicos y sociales en condiciones de igualdad. Más aún, los que se encuentran en situación irregular tienen acceso a servicios de educación y salud pública sin que puedan ser discriminados por su origen o situación migratoria.

Desde el punto de vista de la progresividad en el reconocimiento de los derechos que inaugura el reconocimiento universal de los derechos humanos, el efectivo goce de derechos, que implican una ciudadanía económica y social, que se garantiza a todos los habitantes de nuestro país, ¿no debería conducir al reconocimiento de los derechos políticos de aquellos que tienen voluntad de establecerse sin por ello obligarlos a abandonar su pertenencia nacional?

Volviendo a la tesis de Schnapper ...*«los verdaderos derechos del ciudadano son los derechos económicos y sociales. En consecuencia, es necesario hacer coincidir el derecho con los hechos y otorgar la ciudadanía, que debe además ser un derecho del hombre, ligado a cada individuo en función de su sola residencia y de su participación de hecho en la sociedad donde vive.»*

La participación de hecho en una sociedad debería, por sí misma, otorgar los derechos y la condición de ciudadano.

4.3. LA INCLUSIÓN POLÍTICA DE LOS EXTRANJEROS RESIDENTES A NIVEL PROVINCIAL Y DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

La Constitución Nacional reconoce a las provincias la facultad de darse su propia organización institucional y elegir autoridades sin la intervención del gobierno federal.

Consecuentemente, las constituciones provinciales han regulado sobre la materia electoral y los derechos políticos. Veintidós constituciones contienen normas sobre la incorporación de los extranjeros residentes en sus territorios a sus respectivos cuerpos electorales.

Este panorama, en principio parece un avance frente al silencio constitucional a nivel federal, sin embargo, a medida que nos adentramos en el análisis de sus normas vemos que las mismas, salvo el caso de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no son tan amplias ni generosas.

En estos dos distritos los derechos electorales alcanzan a la habilitación para sufragar por todas las magistraturas electivas y las consultas populares. En el resto de los distritos, los derechos electorales se limitan a la capacidad de elegir cargos municipales, con la excepción de Misiones que incluye participación en formas de democracia semidirectas.

El panorama está menos claro respecto de la elegibilidad de extranjeros: en algunos distritos existen restricciones para ser Gobernador o Vicegobernador (Pcia. De Buenos Aires); en otros, sólo se los habilita para integrar Concejos Deliberantes (Misiones, La Rioja, Mendoza, Neuquén, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, y Tucumán) aunque en la mayoría de las provincias la situación tiende a ser restrictiva.

Asimismo, en la mayoría de los distritos la inscripción es voluntaria, siempre que se cumplan los requisitos que cada una establece. Efectivamente, solo en la provincia de Buenos Aires hay un régimen de automaticidad en la inscripción electoral de los extranjeros que obtienen su residencia legal y su documento nacional de identidad.

En todos los distritos se requiere algunos de los siguientes requisitos: acreditar la calidad de residente permanente, poseer DNI de extranjero, tener un tiempo de residencia mínima en el lugar donde fuera a votar, saber leer y escribir en idioma nacional, ser contribuyente, estar casado con un/a argentino/a, ser padre o madre de hijo/a argentina/o, ejercer actividad lícita, ocupar cargo directivo en una asociación reconocida, ejercer profesión liberal o industrial lucrativa, ser docente, tener cargo directivo en asociación gremial obrera o patronal, acreditar buena conducta.

Respecto del empadronamiento, el mismo está a cargo o bien del Tribunal Electoral Provincial, de los Jueces de Paz, de los Registros Civiles, o de las Municipalidades.

El documento cívico para votar es, en general, el DNI de extranjeros, pero distintas provincias emiten cédulas de identidad provinciales, libretas electorales municipales, libreta cívica municipal, carnet de elector extranjero, o libreta de empadronamiento municipal.

4.4. LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS EXTRANJEROS RESIDENTES A NIVEL FEDERAL

Las normas constitucionales federales desarrollan el espíritu preambular pero, entre ellas, la del artículo 20, incorporada por Alberdi a sus «Bases»⁶ tiene una doble lectura. Por un lado, consagra expresamente un estándar de igualdad civil superior a su antecedente norteamericano, lo que implica no forzar la nacionalización y, al mismo tiempo, establece la posibilidad y ciertas condiciones para acceder a la nacionalidad argentina.

Este grado de detalle tiene como finalidad que la ley ordinaria no reduzca el nivel de protección asignado a los extranjeros, ni obligue a los mismos a renunciar a su propia nacionalidad como requisito de la igualdad.

Algunos prestigiosos autores⁷ interpretan, a nuestro juicio erróneamente, que esta norma constitucional, al especificar derechos civiles excluye a no nacionalizados del goce de los derechos políticos. Ello no es así. El constituyente establece claramente la igualdad civil, la que el legislador no puede restringir ni condicionar arbitrariamente⁸, pero su silencio respecto de los derechos políticos no veda al legislador de reconocerlos o no.

Si como vimos, el reconocimiento de derechos políticos a nivel local o provincial para los extranjeros residentes está presente en 22 constituciones provinciales nos enfrentamos con la siguiente paradoja: si la ciudadanía se expresa por la titularidad de derechos políticos, la condición de ciudadano de esas provincias está, entonces constitucionalmente reconocida, ¿se puede ser ciudadano de la ciudad donde se vive, de la provincia en la que se reside, pero no del país?

Nuestra respuesta es negativa. La ciudadanía es una sola y las normas pueden fijar condiciones para el acceso a su titularidad pero la nacionalidad no es una condición razonable en los términos de la más moderna doctrina del derecho político.

Los derechos políticos se relacionan con la pertenencia a una comunidad y esa pertenencia puede ser de origen o adquirida; pero la nacionalización, que es un derecho, no debería ser condición para el ejercicio de otros dere-

chos como los de participar activamente en la definición del gobierno de la nación donde uno reside.

El constitucionalista y constituyente Humberto Quiroga Lavié expresa: *«La Constitución sólo reconoce a los extranjeros los derechos civiles del ciudadano, no haciendo mención de los derechos políticos. Ello no quiere decir que la legislación ordinaria no se los pueda otorgar, valorando circunstancias políticas de cada tiempo. Podrán votar si los autoriza la ley –ello ya ocurre en muchas elecciones municipales-, u ocupar cargos electivos para los cuales no se exija la condición de ciudadano. Podrían ser gobernadores o legisladores de provincia si lo permitiesen las respectivas Constituciones⁹.»*

En el mismo sentido Bidart Campos manifiesta: *«28. La constitución iguala a ciudadanos y extranjeros en materia de derechos civiles, lo que siempre se ha interpretado como negación de los derechos electorales a los extranjeros no naturalizados. La cuestión necesita aclararse. Es verdad que la constitución no equipara en este punto a los extranjeros con los ciudadanos, por lo que –por ahora– no podría prosperar el alegato de que es inconstitucional privar al extranjero del derecho electoral.*

Pero en éste como en tantos otros casos, la exclusión «no inconstitucional» está lejos de significar que fuera inconstitucional la ley que otorgara derechos electorales a los no ciudadanos. No hay, a nuestro juicio, prohibición constitucional para ello. Por ende, así como no es inconstitucional que el extranjero carezca actualmente de derecho electoral, tampoco lo sería que titularizara ese derecho si la ley se lo concediera.

La progresividad y maximización del plexo total de derechos da margen para que nuestro sistema democrático pueda ampliar el orbe de los derechos políticos a favor de los extranjeros que, afincados como habitantes, acrediten un lapso suficiente de permanencia en nuestro país. Es una propuesta que formulamos para promover las valoraciones colectivas favorables¹⁰.»

Claramente entonces debemos afirmar que la limitación de los extranjeros respecto de los derechos políticos activos no es de base constitucional sino legal¹¹, y por lo tanto, no existe limitación constitucional para reconocer a los extranjeros con residencia regular en la república, durante un lapso mínimo y con el cumplimiento de ciertas condiciones a establecer en la legislación, su pertenencia al cuerpo electoral federal en absoluta igualdad con los nacionales.

Efectivamente, el artículo 1 del Código Electoral Nacional establece: *«Electores. Son electores nacionales los ciudadanos de ambos sexos nativos,*

por opción y naturalizados, desde los dieciocho años cumplidos de edad, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley.»

Otra circunstancia se relaciona con los derechos políticos pasivos, es decir, la posibilidad de ser candidato a una posición electiva, los que no se encuentran limitados por una norma general, sino de acuerdo a requisitos particulares que el constituyente fijara para acceder a determinadas magistraturas.

5. CONCLUSIONES

La Constitución no pone límites cualitativos a los derechos que pueden ser ejercidos por los extranjeros con residencia en nuestro país, sin perjuicio del requisito de nacionalidad respecto del Presidente y Vicepresidente de la Nación, que es una condición de distinta naturaleza y que no puede entenderse como restrictiva de un derecho, sino como requisito para acceder a un cargo.

La fórmula del artículo 20 constitucional tiene como finalidad impedir que se legisle en detrimento de los derechos civiles de los extranjeros, por eso menciona expresamente su igualdad, pero al no mencionar los derechos políticos no los prohíbe ni excluye.

Las Provincias, como soberanas respecto de su derecho público, tienen competencia para definir el alcance del ejercicio de los derechos políticos por parte de los extranjeros residentes en sus territorios.

Es facultad del Congreso Nacional otorgar el reconocimiento de los derechos políticos activos de los extranjeros, sin perjuicio de la razonabilidad de condicionar el alcance de los mismos a satisfacer determinados requisitos.

Sería deseable, que a nivel de las provincias, y con absoluto respeto de las mismas, se impulsara la homologación de los derechos políticos de los extranjeros residentes a nivel de las propias provincias y municipios, poniendo en cabeza de los órganos electorales provinciales el registro de electores, disponiendo que éste fuese permanente, con requisitos de antigüedad análogos y excluyendo cualquier condición de naturaleza laboral o patrimonial; que la inscripción fuera automática (concomitante con la residencia), e igualando los alcances de los derechos políticos tanto activos cuanto pasivos, aunque se establecieran distintas condiciones para el ejercicio de los primeros y los segundos.

Referencias

- ¹ Alejandro Tullio, abogado, Profesor de Derecho Constitucional y Derecho de la Integración; Consultor de Organismos Internacionales en Materia Electoral. Es desde 2001 hasta la actualidad Director Nacional Electoral de la República Argentina.
- ² Entendido como colectivo que integra el cuerpo electoral.
- ³ Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 22.^a ed., Madrid (España), Espasa Calpe, 2001.
- ⁴ Nos referimos a los españoles de la conquista y los diferenciamos de los españoles llegados como parte de la inmigración del S XIX
- ⁵ Homo Sapiens ediciones, Buenos Aires, 2004.
- ⁶ Alberdi, Juan Bautista «Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina» Valparaiso, Chile, 1952. Este trabajo es reconocido como un aporte significativo al debate de la Constitución de 1853.
- ⁷ «La concesión de derechos civiles no incluye los «derechos políticos» que corresponden en exclusividad a los ciudadanos argentinos, excepto cuando se trate de la elección de cargos públicos que no requieran la ciudadanía, como es el caso de los concejales municipales en algunas provincias.» Dalla Vía, Ricardo Alberto, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Lexis Nexis, pág. 172.
- ⁸ «La jurisprudencia de nuestra Corte Suprema tiene reconocida la facultad del estado para reglar y controlar el ingreso de extranjeros conforme los preceptos constitucionales, del modo y en la medida que lo requiera el bien común en cada circunstancia.» (conf. Bidart Campos, Germán J. *Manual de la Constitución reformada*, tomo I, Buenos Aires, Ediar 2001, pág. 420.
- ⁹ Quiroga Lavié, Humberto: *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Ed. Zavalía, Buenos Aires, 2000 pág. 137.
- ¹⁰ Bidart Campos, Germán: *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*, Ed. Ediar, Buenos Aires 2001, Tomo I-B, págs. 572 y 573.
- ¹¹ Badeni, Gregorio: *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2004, pág. 720.

EL VOTO DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA: ACUERDOS DE RECIPROCIDAD CON PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

JUAN ALARCÓN MONTOYA

Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

Vocal Asesor de la Dirección General de Política Interior

1. LA EXTENSIÓN DE LOS DERECHOS DE SUFRAGIO DE LOS CIUDADANOS. 1.1. Introducción. 1.2. La situación en el Derecho comparado. 2. LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA. 2.1. La participación de los extranjeros en las elecciones municipales. 2.2. La reciprocidad como condicionamiento constitucional. 3. ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS DE RECIPROCIDAD CON LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. 3.1. Fundamentos. 3.2. Situación actual. 4. CONSIDERACIONES FINALES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El presente artículo analiza la necesidad en las sociedades actuales de facilitar el proceso de integración de los emigrantes, en la sociedad en la que residen y a la que pueden y deben incorporarse, como un estadio superior de la profundización de los sistemas democráticos.

Un estudio del Derecho comparado nos pone de manifiesto la tendencia creciente a la regulación del voto del extranjero así como la del voto desde el extranjero, si bien en ámbitos diferenciados.

La legislación española al respecto establece el criterio de reciprocidad como un condicionamiento de carácter constitucional y exige la previa existencia de un tratado o Ley para su efectividad. En esa línea, recientemente, el Gobierno ha impulsado la concertación de una serie de tratados, especialmente con países iberoamericanos, para ampliar el ejercicio del derecho al voto, tanto de los extranjeros residentes en España como de los españoles residentes fuera de España.

ABSTRACT

This article studies the need in current societies to further migrants' integration process in the society within which they reside and into which they can and must incorporate themselves, as a higher stage of enhancing democratic systems.

A Comparative Law study yields the outlay of the increasing trend to regulating foreign citizens' vote as well as the vote from residents abroad, although according to varying scopes.

The Spanish Law related to that matter sets the reciprocity criterion as a conditioning factor having constitutional character, the full enforcement of which requires the enactment of a Treaty or the approval of a Law. According to these guidelines, the Government has lately fostered the drawing up of a series of treaties, especially with Latin American States, in order to widen the proper exercise to the right to vote, for foreign nationals residing in Spain as well as for Spanish nationals residing abroad.

Palabras clave: Derecho de sufragio, régimen electoral, participación política, fenómenos migratorios, voto en el extranjero, sufragio activo, sufragio pasivo, criterio de reciprocidad, integración política, nacionalidad, ciudadanía.

Keywords: Right to suffrage, Electoral regime, Political participation, Migration issues, Voting abroad, Active suffrage, Passive suffrage, Reciprocity criteria, Political integration, Nationality, Citizenship.

* * *

1. LA EXTENSIÓN DE LOS DERECHOS DE SUFRAGIO DE LOS CIUDADANOS

1.1. INTRODUCCIÓN

La realidad de nuestras sociedades actuales, en un contexto globalizado y complejo, con la aparición de factores nuevos y de gran trascendencia como los migratorios, facilitados por la rapidez y fluidez de los transportes, la inmediatez y generalización de las comunicaciones y la consolidación de espacios supranacionales, lleva a la necesidad de que los Estados impulsen medidas que permitan hacer más profunda y real la participación de las personas que residen de un modo permanente en ese país, evitando así su marginación respecto al sistema político y social establecido y facilitando, en alguna medida, su proceso de integración en la sociedad en la que residen y a la que pueden y deben estar incorporándose.

Desde la transición a la democracia, España ha contado con un régimen electoral cuyos fundamentos están recogidos en la Constitución de 1978 y que ha permitido consolidar un sistema de partidos, que ha posibilitado la renovación democrática de las distintas instancias de gobierno mediante la participación directa de la ciudadanía, y que ha sabido integrar la diversidad territorial y el pluralismo político que existe en nuestro país, asegurando, al tiempo, la gobernabilidad y la estabilidad política necesarias para conformar una convivencia democrática continuada y pacífica.

Este régimen electoral general está actualmente regulado en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, que ha sido objeto de algunas modificaciones puntuales durante su vigencia, tales como las llevadas a cabo para reducir los gastos electorales (Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo), mejorar el voto por correo (Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre), regular el derecho de sufragio al Parlamento Europeo de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en España (Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo), las concernientes a la revisión continua del censo electoral (Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo), así como el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea (Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo), la garantía del secreto de voto de las personas con discapacidad (Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre) o la introducción de la presencia equilibrada de hombres y mujeres en las candidaturas electorales (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo).

Más allá de estas modificaciones, las distintas fuerzas políticas han formulado otras propuestas de reforma relativas a diversos aspectos del régimen electoral general.

En los programas electorales de los partidos que han obtenido representación parlamentaria en los últimos comicios, se recogen proposiciones de muy diverso contenido y alcance. Así, las relativas a la creación de una circunscripción exterior para las elecciones generales, a la regulación de los debates electorales, a la incorporación de las nuevas tecnologías, a la ampliación del derecho de sufragio de los extranjeros, a las circunscripciones, a los modelos de listas electorales, a la mejora de la proporcionalidad del sistema y a la elección de los alcaldes, por mencionar sólo algunas de las más significativas.

Por otra parte, la doctrina especializada también ha puesto de manifiesto, en diversas ocasiones, algunas de las imperfecciones o carencias técnicas de la actual regulación del régimen electoral y ha sugerido la necesidad o la conveniencia de abordar ciertas modificaciones en ámbitos tales como el de la

sustitución por razones justificadas de los representantes electos, la configuración y el funcionamiento de la Oficina del Censo, la regulación de las campañas electorales, determinados aspectos organizativos y funcionales de la administración electoral y la articulación del control jurisdiccional de los procesos electorales.

El régimen electoral es una pieza clave del Estado constitucional puesto que habilita la participación política de los ciudadanos, transforma sus votos en escaños y, en definitiva, hace operativo el principio democrático en las instituciones del Estado. De ahí que cualquier reforma de la legislación electoral sólo pueda y deba abordarse desde el máximo consenso entre todas las fuerzas políticas y dentro del marco constitucionalmente establecido.

En un Estado social y democrático de Derecho, como es el de España, que propugna como uno de sus valores superiores el pluralismo político, todas las instituciones y todos los responsables políticos están obligados a prestar la debida atención a las continuas necesidades de actualización del sistema electoral y a las propuestas encaminadas a su perfeccionamiento. Es en esa línea en la que deben contemplarse los avances en la extensión de los derechos de la ciudadanía y procederse a llevar a cabo aquellas propuestas de reforma de la legislación electoral que, siendo compatibles con la Constitución, contribuyan a incrementar la calidad democrática del sistema político y a facilitar el ejercicio del derecho al sufragio por los ciudadanos.

Uno de los aspectos más trascendentes en esa profundización de la calidad democrática de los sistemas políticos, consiste en abrir el reconocimiento de la participación política a los extranjeros residentes, lo que implica pasar del paradigma de la nacionalidad al de residencia, sustrato más racional, más integrador y más universal de la teoría de los derechos.

1.2. LA SITUACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO

Antes de entrar a exponer los fundamentos, la normativa y la situación actual de reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros en España, vamos a analizar cuál es la situación en el derecho comparado. Para ello seguiremos básicamente los datos aportados por el Profesor Carlos Navarro en su «Estudio comparado sobre el voto en el extranjero» en el que pone de manifiesto la trascendencia del tema porque obliga a revisar y reformular los conceptos relacionados con la ciudadanía, la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos, la comunidad política nacional o la soberanía nacional, al tratarse de una realidad generada en la última década sobre la que no se han

producido estudios acordes con su importancia y trascendencia en un mundo en el que los fenómenos migratorios constituyen uno de los factores más complejos a tener en cuenta por los poderes públicos.

De un total de 161 países analizados, en 69 se ha constatado la existencia de disposiciones que regulan en alguna medida el derecho al sufragio de los extranjeros.

Cuadro 1
Países con voto en el extranjero. Distribución por continente

Continente	Num. casos	Países
África	17	Argelia, Botswana, Cabo Verde, Chad, Costa de Marfil, Eritrea, Gabón, Ghana, Guinea, Lesotho, Malí, Namibia, Níger, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica y Zimbabue.
América	9	Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Honduras, Perú, Puerto Rico y Venezuela.
Asia	10	Armenia, Azerbaijón, Bangladesh, Indonesia, Israel, Japón, Kazajstán, Malasia, Timor Oriental y Uzbekistán.
Europa	30	Alemania, Austria, Bélgica, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Kosovo, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Moldova, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía, Suecia, Suiza y Ucrania.
Oceanía	3	Australia, Fiji y Nueva Zelanda.

El reconocimiento de este derecho está más generalizado en los países europeos (30 de los 36 analizados), lo que parece lógico no sólo por razones de carácter político y económico sino además por el perfil y características de su población migrante o residente en el extranjero.

Resulta destacable la realidad de los países africanos, donde 17 de los 43 países analizados cuentan con disposiciones y actuaciones en la materia, lo que pone de manifiesto su interés por extender el derecho de sufragio fuera de sus fronteras, manteniendo los lazos de identidad.

Respecto de un total de 82 países no se acreditó la existencia de disposiciones legales expresas acerca del voto en el extranjero. No obstante, hay que destacar que la mayor parte de los casos positivos se han producido recién-

temente y que se trata de una tendencia creciente. Igualmente, hay que considerar que es un tema que por su magnitud y complejidad puede provocar polémicas sobre su pertinencia y viabilidad o plantear dificultades para su materialización: véase los casos de Ecuador o Panamá.

En cuanto al contenido del derecho y su puesta en práctica se da un abanico muy amplio, pero a pesar de que la Unión Europea recomienda reconocer incluso el derecho al sufragio pasivo y hay algún país que lo reconoce, en parte (Colombia, Chile, Brasil, Dinamarca, Eslovenia, Perú, Suecia,...), por lo general, los países se limitan a reconocer el derecho al sufragio activo y ello con algunas limitaciones. Caso singular es el de los ciudadanos europeos a los que, en el ámbito de la Unión Europea, se les reconoce, por la mayoría de los países, el derecho al sufragio pasivo.

Y por lo que se refiere al ámbito electoral hay que destacar que este está generalmente limitado a las elecciones locales y muy pocos países lo extienden a ámbitos electorales regionales o estatales.

2. LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA

2.1. LA PARTICIPACIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.2 en relación con el 23, de la Constitución española, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) reserva a los españoles, en principio, el derecho de sufragio activo y pasivo (artículos 2 y 6 de la LOREG). Sin embargo, la salvedad prevista en el mismo artículo 13.2 tiene su reflejo y desarrollo en las especialidades normativas que, para las elecciones municipales, recogen los artículos 176 y 177 de la LOREG, en relación con los derechos de sufragio activo y pasivo.

En concreto, dispone el artículo 176 de la LOREG:

«1. Sin perjuicio de lo regulado en el Título primero, Capítulo I, de esta Ley, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un Tratado.

Asimismo, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española:

Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Reúnan los requisitos para ser elector exigidos en esta Ley para los españoles y hayan manifestado su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España.

2. El Gobierno comunicará a la Oficina del Censo Electoral la relación de Estados extranjeros cuyos nacionales, residentes en España, deban de ser inscritos en el censo.»

Como puede apreciarse, para que los extranjeros residentes en España puedan gozar de derecho de sufragio activo en las elecciones municipales es necesario, de un lado, que sus respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones y, de otro, que sea, precisamente, en los términos de un tratado. Por tanto, la reciprocidad a que se refiere el artículo 13.2 de la Constitución se desarrolla en este precepto a través de la exigencia de dos elementos: desde un punto de vista material, basta que los Estados en cuestión permitan el voto a los españoles en las elecciones municipales. Desde el punto de vista formal se requiere la existencia de un tratado (frente a la posibilidad, no utilizada, de apreciar reciprocidad «de facto» o legislativa, basada en la legislación aplicable en el Estado extranjero y sin necesidad de tratado). Será precisamente ese tratado el que fije, por tanto, los términos concretos del reconocimiento del derecho de sufragio para unos y otros nacionales.

Por tanto, los términos de la reciprocidad se recogerán en cada tratado, con la única exigencia de que se permita el voto a los españoles en las elecciones municipales. Ello supone una interpretación amplia de la reciprocidad: no se exige que se trate de regímenes democráticos avanzados; tampoco que el sufragio se reconozca a los españoles en los mismos términos que a los nacionales de aquel país de forma que, aun cuando a los españoles se les reconociera con ciertas restricciones en ese Estado extranjero, el tratado bilateral podría reconocerlo a sus nacionales residentes en España en las mismas condiciones que a los españoles.

Hay otros aspectos del artículo 176 transcrito que vale la pena retener, como son el hecho de que a los ciudadanos de la Unión se les exija que hayan manifestado su voluntad de ejercer su derecho de sufragio en España o la articulación técnica de la extensión, encomendando al Gobierno la comunicación a la Oficina del Censo Electoral de la relación de Estados extranjeros cuyos nacionales deban ser inscritos en el censo.

El artículo 176 de la LOREG fue objeto de desarrollo mediante el Real Decreto 202/1995, de 10 de febrero, por el que se dispone la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales, en el que se regulan las condiciones básicas para la inscripción, la solicitud que ha de formularse al efecto, la formación de listas electorales y la votación.

Por su parte, el Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, regula la actualización mensual del censo electoral y los datos necesarios para la inscripción en el mismo. Este Real Decreto fue modificado por el Real Decreto 147/1999, de 29 de enero, que introduce, para los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea residentes en España, la exigencia de la previa manifestación de voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España en las elecciones municipales (como también la opción previa en relación con las elecciones al Parlamento Europeo, a fin de evitar el doble voto, de conformidad con la Directiva 93/109/CE, del Consejo, de 6 de diciembre).

En lo que se refiere al derecho de sufragio pasivo, dispone el artículo 177.1 de la LOREG:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Capítulo II del Título I de esta Ley, son elegibles en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española:

- a) Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o bien, sean nacionales de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales en los términos de un tratado.
- b) Reúnan los requisitos para ser elegibles exigidos en esta Ley para los españoles.
- c) No hayan sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en su Estado de origen».

El citado Real Decreto 202/1995, de 10 de febrero, fue objeto de desarrollo, a su vez, mediante Orden de 23 de diciembre de 1998, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España, para las elecciones municipales.

Como condiciones para la inscripción se incluyen las siguientes: ser mayor de 18 años y no estar privado del derecho de sufragio activo, estar en posesión del permiso de residencia (o haberlo solicitado), inscripción en el padrón municipal y cumplir «los demás requisitos que estén establecidos en

el correspondiente Acuerdo». Respecto de los términos en los que se exige la reciprocidad, pueden hacerse aquí análogas observaciones a las realizadas en relación con el artículo 176: se exige que el Estado extranjero otorgue a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales y que se haga, precisamente, en los términos de un tratado. Por lo demás, cabe notar que se exige que no hayan sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en su Estado de origen.

Para completar el marco legal, ha de hacerse referencia a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, LOE), cuyo artículo 6 («Participación pública»), modificado por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, dispone:

«1. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley.

2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación.

3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón y mantendrán actualizada la información relativa a los extranjeros que residan en el municipio.

4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.»

El tenor del apartado 1 –el referido al derecho de sufragio– ha sido objeto de nueva redacción, suprimiendo la posibilidad de que se reconozca el derecho de sufragio a los extranjeros, atendiendo a criterios de reciprocidad «en los términos que por ley o tratado sean establecidos para los españoles residentes en los países de origen de aquéllos». Esta redacción anterior resultaba confusa, puesto que una cosa es que la reciprocidad pueda apreciarse sin necesidad de tratado, teniendo en cuenta el reconocimiento del derecho de sufragio de los españoles que pueda hacer la ley extranjera; y otra muy distinta que el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros residentes en España se haga «en los términos» establecidos en la ley extranjera (que es lo que decía, en realidad, el artículo 6.1 en su anterior redacción).

Por lo demás, hay que llamar la atención sobre los amplios términos en que se reconocen los derechos de participación pública en este artículo 6. En rigor, si se trata de participación pública, parece que entra dentro del artículo 23 de la Constitución (relativo al «derecho a participar en los asuntos pú-

blicos»); y, según el artículo 13.2 de la Constitución, solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en ese artículo 23 (con la salvedad que se establece para el derecho de sufragio). En una lectura de tales artículos compatible con la expansión y mayor virtualidad de los derechos fundamentales, el artículo 6.2 de la LOE atribuye a los extranjeros residentes, una vez empadronados, todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local (pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten), con lo cual se extienden a los extranjeros residentes, una vez empadronados, los derechos de participación pública que el artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, reconoce a los vecinos (condición que se adquiere en el momento de la inscripción en el padrón: artículo 15 de la LBRL).

2.2. LA RECIPROCIDAD COMO CONDICIONAMIENTO CONSTITUCIONAL

La extensión del derecho de sufragio a los extranjeros residentes en España está, naturalmente, vinculada por las normas constitucionales, a las que tiene que someterse el legislador. De ahí que tengamos que partir del artículo 13.2 de la Constitución de 1978 que establece :

«Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales».

Este artículo posibilita el derecho de sufragio en las elecciones municipales a los extranjeros; pero impone dos exigencias: de un lado, que se haga por medio de tratado o ley; de otro, que se haga atendiendo a criterios de reciprocidad. El condicionamiento constitucional más relevante radica, pues, en el inciso «atendiendo a criterios de reciprocidad».

Dicho condicionamiento impide una extensión generalizada del reconocimiento de ese derecho fundamental a los extranjeros, si bien se ha de aceptar que ha tenido una escasa virtualidad a efectos de lograr el reconocimiento del derecho de sufragio de los emigrantes españoles en sus países de residencia.

En este punto, no debe ignorarse la situación de los extranjeros residentes en España y nacionales de Estados no democráticos, quizá asentados en España precisamente en razón de ese carácter no democrático de su Estado de origen. Una aplicación estricta del principio de reciprocidad puede llevar

a rechazar de plano el reconocimiento del derecho de sufragio en España para esas personas (privación derivada de la que sufren en sus Estados de origen, por su carácter no democrático), mientras que, en cambio, no quedarían privados de aquel reconocimiento del derecho los extranjeros nacionales de Estados democráticos.

Por ello, ha de llamarse la atención sobre el hecho de que, nacidos los derechos fundamentales precisamente como instrumentos de protección del individuo frente a los poderes públicos, la fuerza de la reciprocidad puede conducir al resultado de que la falta de protección (de derecho de sufragio) del individuo en un Estado lleve a que se le niegue esa misma protección (el derecho de sufragio) en España.

Todo ello hace necesaria una reflexión sobre el alcance y posibles interpretaciones de la cláusula de reciprocidad, para lo que conviene examinar a continuación el sentido y evolución del principio de reciprocidad –en general–, así como otros casos de reciprocidad contemplados en el ordenamiento español, y analizar, después, su plasmación concreta en el artículo 13.2 de la Constitución.

Como primera aproximación al concepto de reciprocidad, puede acudirse al acuñado por el Tribunal Constitucional, si bien en un ámbito distinto del que ahora se examina: «El principio de reciprocidad tiene un significado jurídico preciso, consistente en que un poder público condiciona su actuación a que otro poder público, distinto y ajeno al primero, actúe de la misma manera que él, so pena de que ambos se nieguen recíprocamente lo que a los dos interesa, permaneciendo inactivos o actuando cada uno por su cuenta» (STC 132/1998).

A partir de ese núcleo conceptual, el término reciprocidad tiene distintas acepciones y admite diversos significados.

En definitiva, no puede predicarse un único significado o un sentido unívoco del término reciprocidad, como ya se puso de manifiesto en el Dictamen del Consejo de Estado 2.697/96, al examinar la reciprocidad a que se refiere el artículo 13.2 de la Constitución en relación con el Derecho de la Unión Europea.

El principio de reciprocidad, concebido como uno de los principios estructurales del Derecho internacional, se vincula a la igualdad de los Estados e implica una exigibilidad de cumplimiento de los tratados por los Estados Parte.

La evolución del Derecho internacional después de la descolonización ha ido tomando conciencia de las desigualdades reales de los Estados y ha faci-

litado el surgimiento de modulaciones de los principios en los que se asienta aquel ordenamiento, llegando incluso a sustituirlos por otros diferentes en función de la situación real de los Estados entre los que se entablan las relaciones internacionales.

Así, en el llamado Derecho internacional del desarrollo, la reivindicación de que se interpretase el principio de igualdad en un sentido material, de igualdad real y no sólo formal, se traduce en la conciencia de que es necesario dar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, con lo que se atempera el alcance del principio de reciprocidad (trato preferencial y no recíproco). Muestra de ello es que, en el marco de la Organización Mundial del Comercio, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que se ocupa del comercio de mercancías, tiene una sección especial (Parte 4) sobre Comercio y Desarrollo, en la que figuran disposiciones acerca del concepto de «no reciprocidad» en las negociaciones entre países desarrollados y países en desarrollo, de acuerdo con la cual los primeros «no esperan reciprocidad» de los segundos por los compromisos que aquéllos asuman a favor de éstos.

Ciertamente, se trata de una evolución que ha tenido lugar en el ámbito de las relaciones comerciales y del Derecho internacional económico, pero cabría plantearse si de ello no puede extraerse alguna consecuencia o extrapolar alguna idea al ámbito del desarrollo político o del reconocimiento de los derechos políticos, como derechos fundamentales. En definitiva, sí se puede atemperar la exigencia de reciprocidad cuando se trata de Estados «menos desarrollados» en el reconocimiento de derechos políticos.

Es la comparación entre el tratamiento o la regulación que dos Estados dan a un determinado objeto lo que permite analizar e inferir si, entre ellos, existe reciprocidad o no en un concreto ámbito. Resulta necesario, por tanto, precisar el objeto de la reciprocidad a que se refiere el artículo 13.2 de la Constitución para que se pueda llevar a cabo aquella comparación.

En ese artículo 13.2 la reciprocidad aparece referida al derecho de sufragio, como derecho subjetivo y, más precisamente, al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Por tanto, el examen o la comparación habrá de referirse al derecho de sufragio (y a su titularidad), tal y como lo perfila el artículo 23, pero no será necesario analizar el régimen electoral ni el sistema o procedimiento electoral que pueda existir en el Estado extranjero de que se trate (si la elección es directa o indirecta, periodicidad o duración de los mandatos, fórmula mayoritaria o proporcional, etc.).

Por otra parte, ya se apuntó que la reciprocidad puede darse en muy distintos grados, de forma que son admisibles diversas interpretaciones, en particular sobre el grado de similitud de los supuestos de hecho a que se refiere la reciprocidad (el reconocimiento del derecho de sufragio). Así, el legislador podría exigir una reciprocidad completa (esto es, una rigurosa identidad de las condiciones en que se produce tal reconocimiento) para reconocer el derecho de sufragio activo en las elecciones locales a los extranjeros; pero también podría considerar suficiente una reciprocidad general, más laxa, y apreciar la existencia de reciprocidad en relación con los países que reconozcan a los españoles la posibilidad de acceder al derecho de sufragio en sus elecciones locales.

Para determinar cuál es la virtualidad o el grado de vinculación que impone la referencia a la reciprocidad contenida en el artículo 13.2 de la Constitución, ha de notarse que este precepto no impone que sea la reciprocidad la que determine el reconocimiento del derecho de sufragio, sino que son la ley o el tratado los que pueden establecer la salvedad al inciso inicial del artículo 13 (esto es, los que pueden extender a los extranjeros el derecho de sufragio activo o pasivo). El condicionamiento consiste en que la ley o el tratado deben «atender» a «criterios» de reciprocidad.

De acuerdo con ello, no es la reciprocidad –el régimen de los españoles en el extranjero– la que determina el régimen de los extranjeros en España, sino que tal decisión compete directamente a la ley o al tratado, y así lo dispone claramente la Constitución. De este modo, el solo hecho de que los españoles residentes en un determinado Estado extranjero tengan derecho de sufragio no implica que los nacionales de ese Estado tengan derecho de sufragio en España. Tiene que ser la ley o un tratado los que lo establezcan; y, en todo caso, no está obligado el legislador español a reconocérselo en los términos que allí se les reconoce a los españoles. A la inversa, cabe plantear si el legislador español está determinado –y no sólo condicionado– por el régimen de reciprocidad, en el sentido de si está o no obligado a denegar a los residentes extranjeros el derecho de sufragio por el hecho de que se les deniegue a los españoles en el Estado extranjero de que se trate. En todo caso, la ley española debe tener en cuenta o tomar en consideración («atender») el régimen de reconocimiento o denegación del derecho de sufragio a los españoles en ese Estado extranjero. Es esto lo que la Constitución exige y no la sujeción del legislador a una estricta aplicación del principio de reciprocidad; así se desprende de la literalidad del artículo 13.2 que no exige la *aplicación* de tal *principio*, sino que se *atienda* a *criterios* de reciprocidad.

Ello determina que el legislador, en relación con el derecho de sufragio, pueda optar por una reciprocidad en términos genéricos (frente a una reciprocidad completa), sin necesidad por tanto de exigir una identidad plena entre el tratamiento que los españoles reciben en el extranjero y el que se quiera dar a los extranjeros en España.

De este modo, la ley podría reconocer el derecho de sufragio activo a los extranjeros residentes en España en las mismas condiciones que a los españoles siempre que a éstos se les permita votar en las elecciones municipales del Estado respectivo, aun cuando esto último esté sometido a unas u otras restricciones. Incluso podría hacerlo sin imponer a los extranjeros residentes en España condicionamientos que sí se impongan a los españoles residentes en ese otro Estado (en particular, en la medida en que la finalidad perseguida por el legislador español no se limita a obtener un mejor tratamiento de los españoles emigrados, sino que –como se expuso– concurren otros factores ajenos a ello que impulsan a reconocer el derecho a los extranjeros residentes en España).

Así, aunque en un Estado dado se exija a los españoles el cumplimiento de determinados requisitos, ello no impone que en España se deban exigir esos mismos requisitos a los nacionales de ese Estado para que les sea reconocido el derecho de sufragio en las elecciones locales. En definitiva, la exigencia de que la ley atienda a criterios de reciprocidad no se debe identificar con la necesaria aplicación de un rígido régimen de reciprocidad.

3. ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS DE RECIPROCIDAD CON LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

3.1. FUNDAMENTOS

En el 2006, el PSOE, IU y el Grupo Parlamentario IU-VERDS presentaron en el Congreso de los Diputados unas proposiciones no de ley instando al Gobierno a tomar las medidas necesarias para conceder a los inmigrantes que residen regularmente en España, el derecho de sufragio en las elecciones municipales.

Una vez constatada la existencia de propuestas parlamentarias y doctrinales orientadas a la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros residentes en España, hemos de examinar brevemente cuáles han sido los fundamentos que han servido de base a la actuación del Gobierno orientada en esa dirección:

a) Democracia, justicia e integración

Las iniciativas parlamentarias anteriormente citadas consideraban que la extensión del voto a los extranjeros residentes era «*una exigencia democrática*, que se corresponde con el espíritu y la letra de nuestra Constitución» y que «es coherente con la propia democracia que aboga por la igualdad y el respeto a los demás». No vamos a extendernos en examinar el concepto de democracia o la ecuación que vincula la democracia a la ciudadanía y ésta con la nacionalidad. Pero sí ha de apuntarse que también la doctrina ha puesto en cuestión, desde el punto de vista del principio democrático, una situación que excluye de la participación política a un elevado porcentaje de la población que, estando empadronada en España, es destinataria de las decisiones adoptadas por unas instituciones representativas en las que, sin embargo, no está representada.

En esta línea, la llamada Comisión de Venecia, creada en el seno del Consejo de Europa, considera que el reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros residentes de larga duración –al menos en las elecciones locales– puede considerarse *una cuestión de estricta justicia*, teniendo en cuenta que contribuyen al desarrollo de su comunidad de residencia.

Otra de las razones que habitualmente se invocan en pro de la extensión del voto, de que aquí se trata, es el *objetivo de favorecer la integración social de los inmigrantes*; así, se subraya en alguna de las iniciativas parlamentarias antes aludidas, que sólo con el pleno reconocimiento de los derechos políticos se podrá lograr la incorporación de los extranjeros a la sociedad como miembros de pleno derecho. Al reconocimiento de los derechos laborales y sociales, se dice, debe sucederle el reconocimiento de los derechos políticos, lo que conduce a examinar –como a continuación se hará– la cuestión de la titularidad de los derechos fundamentales por parte de los extranjeros.

También doctrinalmente se ha considerado el sufragio como *un poderoso instrumento de integración, incluso política*, puesto que obliga a los partidos políticos contendientes en los procesos electorales a tener en cuenta las demandas y necesidades peculiares de los extranjeros residentes y a buscar soluciones para sus problemas específicos.

b) Extranjeros y derechos fundamentales

El reconocimiento de derechos fundamentales a los extranjeros no es nuevo en nuestra historia constitucional; pero sí lo es su fuerza normativa y, sobre todo, su virtualidad práctica, habida cuenta del progresivo incremento

del número de extranjeros que fijan su residencia en territorio español, lo que, sin duda, proporciona al problema de los derechos de los extranjeros una dimensión antes desconocida.

La regla general sobre tal reconocimiento se recoge en el artículo 13.1 de la Constitución, de acuerdo con el cual los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I en los términos que establezcan los tratados y la ley. El Tribunal Constitucional ha precisado que la expresión «libertades públicas» incluye, a estos efectos, los derechos fundamentales (SSTC 107/1984, 99/1985, 115/1987 y 236/2007, entre otras). La excepción se contempla en el apartado 2, que limita a los españoles la titularidad de los derechos reconocidos en el artículo 23, con la salvedad relativa al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

El Tribunal Constitucional también precisó que, en este proceso de determinación de derechos, revisten especial relevancia la Declaración Universal de Derechos Humanos y los demás tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, a los que el artículo 10.2 de la Constitución remite como criterio interpretativo de los derechos fundamentales.

En definitiva, el legislador goza de notable libertad para regular los derechos de los extranjeros en España así como las condiciones para su ejercicio; pero ha de tener en cuenta el grado de conexión de cada derecho con la garantía de la dignidad humana, el contenido preceptivo del derecho cuando viene directamente reconocido a los extranjeros por la Constitución, como también los tratados internacionales ratificados por España. En fin, las condiciones de ejercicio establecidas por la ley deben dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida.

Ciertamente, el hecho de que el artículo 13.2 limite a los españoles –en principio– los derechos reconocidos en el artículo 23 explica que la jurisprudencia constitucional aludida se haya referido, fundamentalmente, a los demás derechos y libertades públicas. Pero, tratándose aquí del derecho de sufragio en las elecciones municipales, tiene pleno sentido que, una vez salvado de la exclusión del artículo 13.2, se tenga en cuenta la doctrina constitucional relativa a los demás derechos fundamentales de que pueden ser titulares los extranjeros.

c) Disociación entre nacionalidad y ciudadanía

Otra idea que debe ponderarse al abordar un tema como este es la de la progresiva disociación entre nacionalidad y ciudadanía, dos conceptos que

han estado tradicionalmente asociados. Concebido el ciudadano como aquel que puede participar en la gestión de los asuntos públicos, en una sociedad democrática tiende a equipararse ciudadanía con titularidad de derechos políticos, identificación que llega a plasmarse en las declaraciones de derechos. Paralelamente, el concepto de ciudadanía ha venido, en general, asociado al de nacionalidad, al menos durante los siglos XIX y XX, como también se refleja no sólo en las Constituciones de este periodo, sino también en las declaraciones internacionales (por ejemplo, artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948).

Sin embargo, ya a finales del siglo XX (aunque hay precedentes anteriores), se produce una apertura hacia la disociación entre nacionalidad y ciudadanía, concebida ésta como capacidad de participación en la gestión de los asuntos públicos. Apertura de la que es reflejo el artículo 13.2 de nuestra Constitución, en cuya gestación se invocó alguno de los modelos de Derecho comparado que, ya en aquellos años, iban despuntando en el norte de Europa en lo que se refiere al reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros. Esa disociación avanza en el ámbito de la Unión Europea, con la extensión del derecho al voto en el país de residencia (y no en el de nacionalidad). Ciertamente, subsiste aquí una vinculación entre ciudadanía (de la Unión) y nacionalidad (de alguno de los Estados miembros), pero ha de notarse que ese reconocimiento del derecho a votar en el país de residencia no se limita a las elecciones al Parlamento Europeo, sino que se extiende a las municipales.

Incluso en el seno de la Unión Europea se ha producido algún intento de ir más allá y, así, en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo núm. 593/2003, sobre «Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea», se solicita que se otorgue la ciudadanía no sólo a los nacionales de los Estados miembros, sino también a todas las personas que residan de manera estable o de larga duración en la Unión Europea, de forma que éstas puedan ejercer su derecho de sufragio (activo y pasivo) en las elecciones al Parlamento Europeo y también en las municipales, en el lugar de residencia.

3.2. SITUACIÓN ACTUAL

Para exponer la situación actual del reconocimiento del sufragio de los extranjeros en España vamos a seguir el contenido de la Nota Informativa remitida por la Secretaria General de Asuntos Consulares y Migratorios en junio del presente año, en la que da cuenta de las negociaciones llevadas a cabo desde noviembre de 2008, en el marco del proceso anunciado por la

Vicepresidenta Primera del Gobierno en su comparecencia en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 30 de julio del pasado año, cuya finalidad es extender el derecho de voto en las elecciones municipales a los ciudadanos extracomunitarios residentes en España.

El Gobierno incluyó las actuaciones al respecto dentro de los objetivos del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, aprobado por el Consejo de Ministros en febrero de 2007, nombrando en el 2008 un embajador en misión especial para coordinar y llevar a cabo la negociación de los acuerdos con los 15 países, extracomunitarios (mayoritariamente latinoamericanos), que reunían la condición de reconocer el derecho de sufragio a los nacionales españoles.

En primer lugar, se procedió a la negociación de los 15 Acuerdos relativos a aquellos países que ya reconocen el derecho de voto a los ciudadanos españoles residentes en su territorio, así como a la oferta de negociación realizada a todos los demás países, es decir aquéllos que no reconocen el derecho de voto a los españoles y con los que, en consecuencia, no es posible negociar un Acuerdo en régimen de reciprocidad, tal y como prescribe el art. 13.2 de la Constitución, en tanto no modifiquen su legislación.

Más adelante, haremos referencia a la previsible evolución de estas negociaciones, teniendo en cuenta los criterios contenidos en el Informe del Consejo de Estado de fecha 24 de febrero de 2009 y las reformas que, en su caso, puedan introducirse en la LOREG, y a la moción sobre este asunto que se aprobará próximamente en el Congreso de los Diputados.

Por último, se hace una estimación de la fecha de entrada en vigor de los 15 primeros Acuerdos y la incidencia que pueden tener en el número de nuevos electores en las elecciones municipales de 2011.

3.2.1. Acuerdos con países que ya reconocen el derecho de voto a los ciudadanos españoles residentes en su territorio

En su día, tras una revisión de la situación en los distintos países con los que España mantiene relaciones, se estableció que esta negociación en régimen de reciprocidad resultaba posible con los siguientes 15 países: 9 iberoamericanos (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) y 6 países de otros ámbitos (Burkina Faso, Cabo Verde, Rep. de Corea, Islandia, Nueva Zelanda y Trinidad y Tobago).

A esta fecha, el estado de negociación de estos 15 Acuerdos es el siguiente (se indica, junto al nombre de cada país, el número de sus nacionales residentes en España a fecha 31-12-2008):

- a) Se han autorizado por el Consejo de Ministros y firmado por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, por el orden que se indica, los Acuerdos siguientes:

Colombia (274.832)
Peru (130.900)
Argentina (97.277)
Trinidad y Tobago (—)
Ecuador (421.527)
Islandia (725)
Cabo Verde (2.962)
Chile (26.906)
Paraguay (19.723)

- b) Se ha autorizado por el Consejo de Ministros, y está a falta de fijar una fecha para su firma, el Acuerdo con:

Burkina Faso (709)

- c) Se ha cerrado la negociación de otros dos Acuerdos, que se ha previsto autorice el Consejo de Ministros próximamente :

República de Corea (2.284)
Nueva Zelanda (475)

- c) Por último, están en proceso de negociación, los tres Acuerdos siguientes:

Bolivia (85.427)
Uruguay (31.956)
Venezuela (36.616)

En estos tres últimos casos, los textos propuestos por España se encuentran en trámite de consulta en los respectivos organismos electorales (Corte Nacional Electoral en Bolivia, Corte Electoral en Uruguay y Consejo Nacional Electoral en Venezuela).

Estos organismos deben emitir informe favorable, antes de que las respectivas Cancillerías puedan entrar en la negociación propiamente dicha de un texto.

Desde hace varios meses, se han realizado continuas gestiones para que estos informes se emitan a la mayor brevedad posible, puesto que se cuenta ya con la disposición favorable de los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores, de modo que puede esperarse que en un plazo razonable puedan concluirse estos tres Acuerdos.

El Secretario General de Asuntos Consulares y Migratorios y el Embajador en Misión Especial se han desplazado con este objetivo, respectivamente, a Caracas (Venezuela) y La Paz (Bolivia). La razón del retraso es atribuible, fundamentalmente, a circunstancias internas de los respectivos países; por un lado, la lentitud del funcionamiento de los propios organismos y, de otro, la autonomía que estas instituciones tienden a mostrar respecto de los requerimientos de sus propios Gobiernos.

3.2.2. Oferta de negociación a los países que no reconocen actualmente el derecho de voto a los ciudadanos españoles

En su momento, cuando a finales de octubre del pasado año, se identificaron los 15 países con los que se negociarían los Acuerdos en régimen de reciprocidad, se decidió realizar igual ofrecimiento a aquellos otros países, que no reconocen actualmente el derecho de voto a los españoles residentes en su territorio, pero podrían hacerlo en el futuro, mediante una modificación de su normativa de rango constitucional o legislativo, según proceda en cada caso.

Este ofrecimiento se realizó de manera más pormenorizada a aquéllos que cuentan con comunidades más numerosas residentes en España, como Marruecos y Argelia.

A todos los países iberoamericanos –excepto Cuba– no incluidos en el proceso negociador de los 15 Acuerdos, se les hizo el mismo ofrecimiento por parte de la Secretaría General de Asuntos Consulares y Migratorios en un encuentro al que asistieron los representantes de Andorra, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

Por último, al resto de países –un total de 105– se les trasladó esta propuesta mediante Nota Verbal a sus Embajadas acreditadas en España.

Actualmente se siguen manteniendo contactos, particularmente, con aquéllos que tienen comunidades más numerosas residiendo en España. En general, se observa una clara dificultad en responder favorablemente a

nuestra propuesta puesto que ello supone, por un lado, la necesidad de reformar previamente normas de rango constitucional o legislativo que impiden, por ahora, la participación en las elecciones municipales de los ciudadanos extranjeros y, de otro, porque esta extensión del derecho de voto tendría consecuencias no deseadas en varios de los países considerados, en función de las características de su propia población extranjera residente.

En República Dominicana, por ejemplo, que se encuentra en un proceso de reforma constitucional, se ha descartado ampliar el derecho de voto a los residentes extranjeros, por la incidencia que podría tener el acceso al sufragio de la importante comunidad haitiana existente en ese país.

En definitiva, en muchos de los países que no reconocen actualmente el derecho de voto de los ciudadanos extranjeros residentes, continúa identificándose de modo muy estricto derecho de voto con nacionalidad y resulta, por tanto, improbable la modificación de su legislación en un sentido que permita apreciar la reciprocidad que prescribe el artículo 13.2 de la Constitución.

3.2.3. Posible evolución de las negociaciones

Según lo señalado anteriormente, se han cerrado hasta la fecha doce Acuerdos de los quince posibles con aquellos países que ya reconocen el voto de los ciudadanos españoles. Cabe pensar que este proceso pueda completarse en un plazo razonable, cuando se concluyan los Acuerdos con Bolivia y Uruguay. El Acuerdo con Venezuela está todavía en proceso de negociación.

A partir de entonces, para el planteamiento de los Acuerdos que puedan negociarse en el futuro con aquellos países que lleguen a aceptar el derecho de voto de los españoles residentes en su territorio, debieran tenerse en cuenta las consideraciones manifestadas respecto de esta cuestión en el Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General de fecha 24 febrero 2009.

En este Informe, en relación con el derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales, se propone una interpretación en términos laxos (en lo que se refiere a la forma o procedimiento, no respecto al fondo) del artículo 13.2 de la Constitución, que evite –según señala el Informe– las consecuencias negativas que podría tener una interpretación estricta del principio de reciprocidad.

En ese sentido, se propone que la reciprocidad pueda apreciarse, no necesariamente mediante Acuerdos internacionales, como hasta ahora, sino por vía legislativa mediante la modificación de los artículos pertinentes de la LOREG y de la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros.

El Consejo de Estado propone también el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo a ciudadanos de nacionalidades extracomunitarias (lo ha solicitado recientemente Noruega, y podrían hacerlo Perú y otros países que ya reconocen este derecho a los residentes españoles), así como extender el derecho de voto a los nacionales de Estados federales aún cuando los españoles lo tengan reconocido sólo en una parte de su territorio (como es el caso de Suiza), o establecer para los nacionales iberoamericanos períodos de residencia previa inferiores a los requeridos a otras nacionalidades.

3.2.4. Entrada en vigor de los acuerdos

Los diez Acuerdos ya autorizados por el Consejo de Ministros, y todos ellos firmados salvo el correspondiente a Burkina Faso, están siendo ya objeto del procedimiento establecido: en primer lugar, dictamen por parte del Consejo de Estado y, a continuación, autorización de las Cortes Generales para dar cumplimiento al artículo 94 de la Constitución.

Se estima que el procedimiento puede quedar finalizado a finales del presente año 2010, tanto para los diez Acuerdos en cuestión, como para los correspondientes a República de Corea y Nueva Zelanda, que el Consejo de Ministros autorizará próximamente.

Si, como se espera, los Acuerdos pendientes con Bolivia y Uruguay pueden concluirse también antes de finales de 2010, el procedimiento de dictamen del Consejo de Estado y autorización de las Cortes Generales quedaría completado, para estos dos Acuerdos, en el primer trimestre de 2011. Respecto al Acuerdo con Venezuela éste quedaría pendiente y no podría tener efectividad para las elecciones municipales de mayo de 2011

Con ello, catorce de los quince Acuerdos negociados con aquellos países que ya reconocen el derecho de voto a los ciudadanos españoles, entrarían en vigor con antelación suficiente para su plena aplicación en las elecciones municipales de 2011.

3.2.5. Número de residentes extranjeros incluidos en este proceso

En el curso de la negociación de los quince Acuerdos, se han ido facilitando los datos de ciudadanos extranjeros de las respectivas nacionalidades residentes en España.

Según la estadística de ciudadanos extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, el número de residentes de las quince nacionalidades era de 1.132.319 personas, a fecha 31.12.2008.

Este número no es el de posibles nuevos votantes, pues de él habrá que deducir, al elaborarse el censo electoral de extranjeros para las elecciones municipales de 2011, quienes en ese momento no alcancen los 18 años de edad y quienes no cuenten con 5 años de residencia previa en España, condición requerida en cada uno de los Acuerdos negociados.

Recientemente, se ha facilitado por el Ministerio del Interior el dato actualizado de residentes en España de las quince nacionalidades, que reúnen dos condiciones: ser actualmente mayores de 16 años y tener más de tres años de residencia por lo que, en caso de conservar su residencia en España hasta entonces, podrán inscribirse en el censo electoral de extranjeros en los primeros meses de 2011.

A partir de los datos facilitados por el Ministerio del Interior (581.807 residentes de régimen general y 132.781 de régimen comunitario, a falta de depurar esta última cifra de aquellas personas que no alcanzan en este momento los tres años de residencia), se estima que el número de ciudadanos extranjeros que reunirán las condiciones para inscribirse en el censo estará en el entorno de 650.000.

Hay que tener en cuenta que la inscripción en el censo electoral de extranjeros es a instancia de parte, de modo que, con toda probabilidad, el número de inscritos será sensiblemente inferior al dato mencionado, todo ello en función del interés que estas comunidades extranjeras residentes en nuestro país demuestren en su día respecto de su participación en las elecciones municipales de 2011.

Como antecedente, hay que recordar que, en las elecciones municipales de 2007, se inscribieron en el censo únicamente 453 ciudadanos noruegos (de aproximadamente 10.000 residentes), siendo ésta la única nacionalidad extracomunitaria para la que existía en ese momento un Acuerdo sobre voto en elecciones municipales.

No obstante, la participación en este tipo de elecciones tendrá sin duda mayor interés para los ciudadanos de los países con los que se han negociado los nuevos Acuerdos, que para una comunidad como la noruega con una situación, desde todos los puntos de vista, más estable en nuestro país.

Como dato ilustrativo de la posible trascendencia del reconocimiento del sufragio de los extranjeros, según un estudio del Instituto Nacional de Estadística, existen en España 46 municipios en los que más del 25% de su población es extranjera. Destacan, con más de 50.000 habitantes, Torrevieja y Orihuela, en la provincia de Alicante, y Fuengirola y Mijas en la provincia de Málaga, y Arona y Adeje en la de Tenerife, donde casi el 50 % de su población es extranjera.

4. CONSIDERACIONES FINALES

España ha puesto en marcha un proceso de avance en la calidad democrática de su sistema político, con el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros residentes en España, dentro del respeto a los límites establecidos por su Constitución, homologándose así con los países más avanzados en el reconocimiento y protección de los derechos humanos.

Y ello lo ha hecho impulsada por dos factores muy poderosos :

- a) La recepción del Derecho Europeo, que comportaba pasar del concepto de nacionalidad al de residencia, y dar cabida a los nuevos conceptos de ciudadanía.
- b) El paso de ser un país exportador de emigrantes a un país receptor de emigrantes, en gran medida procedentes de países latinoamericanos, con una cultura y una lengua común que facilita la integración,

Completada la 1ª fase del proceso de reconocimiento de derechos a los nacionales de los países que reconocían o han acordado reconocer un derecho recíproco a los nacionales españoles, que está a punto de cumplirse, el proceso continuará pero el ritmo será más lento.

Es cierto que, constitucionalmente, cabría la posibilidad de reconocer por ley, por parte de España, esos derechos a residentes extranjeros de países con los que no se hubiese pactado la reciprocidad, pero eso supone dilatados procesos de reflexión y maduración para evitar los agravios comparativos.

Hay otros temas susceptibles de considerar en esta materia: por ejemplo, cabría plantearse la posibilidad de una doble vinculación del derecho

de sufragio, con nacionalidad y residencia, de forma que tanto nacionales como residentes mantuvieran el derecho de sufragio en las elecciones municipales en uno y otro país (el de nacionalidad y el de residencia). No parece que a ello deba oponerse la proscripción del doble voto, que excluye que una misma persona pueda votar más de una vez *en las mismas elecciones*, lo que aquí, en rigor, no sucedería (se trataría del mismo tipo de elecciones, pero no de las mismas elecciones, por lo que no quedaría afectada la igualdad del voto).

Es más, puede sostenerse que, en la medida en que una persona mantenga una vinculación efectiva con su municipio de residencia y con otro de su país de origen (por ejemplo, en supuestos de residencias de corta duración en comparación con los periodos de mandato), las razones político-jurídicas antes aludidas apoyarían el voto en uno y otro municipio. Sin embargo, ha de notarse que esa doble vinculación se puede producir también, para los españoles, con dos municipios de España, y la legislación electoral excluye, en tales casos, el voto en ambos, sin que se aprecien razones que hayan de conducir a otra solución cuando se trata de dos municipios de diferentes Estados. Además, parece claro que aquella doble vinculación (a dos municipios) disminuye progresivamente según aumenta el periodo de residencia efectiva en uno de ellos (lo que habrá de tenerse en cuenta al ponderar la exigencia de un periodo de residencia previo para reconocer a los extranjeros el derecho de sufragio en las elecciones municipales). Todo ello entronca con el carácter de vínculo necesario, permanente y único que se predica de la vecindad municipal, y que exige, como requisito, la residencia –radicación estable– en su territorio.

En todo caso, han de tenerse en cuenta los fundamentos o principios que están en la base de un eventual reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros, por las repercusiones o efectos que su aplicación tendría sobre otras cuestiones conexas, en el marco de una política legislativa coherente.

Para cerrar este apartado relativo a la progresiva disociación entre nacionalidad y ciudadanía, con un derecho de sufragio que se vincula a la residencia y no a la nacionalidad, cabe preguntarse si es esa la vía más lógica y coherente para reconocer el derecho de sufragio a los extranjeros residentes en España o si, por el contrario, sería más consistente que, para que se les reconociera la titularidad de los derechos políticos, hayan de adquirir previamente la nacionalidad, lo que revela un compromiso o, por lo menos, supone la asunción expresa de unos deberes de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes [artículo 23 del Código Civil, apartado a)].

Ha de destacarse que a los nacionales de países iberoamericanos o de otros que tienen una particular vinculación con España les bastan dos años de residencia para acceder a la nacionalidad española, lo que entraña el reconocimiento de plenos derechos políticos (sufragio activo y pasivo en todo tipo de elecciones); y que, incluso, pueden adquirir la nacionalidad española sin pérdida de la suya propia (artículo 23 del Código Civil, apartado b) y sin exigencia alguna de reciprocidad (regulación que entronca con lo previsto en el artículo 11.3 de la Constitución). En cambio, para un reconocimiento más limitado –derecho de sufragio en las elecciones locales– se exige, con carácter general, que se haga atendiendo a criterios de reciprocidad (aunque también sin exigencia alguna de que se preste juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes). Todo ello puede apoyar un trato especial, también en este ámbito del reconocimiento del derecho de sufragio, para los nacionales de los Estados contemplados en el artículo 11.3 de la Constitución.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ASÍS ROIG, Rafael de: «La participación política de los inmigrantes: hacia una nueva generalización de los derechos», en: *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*, Madrid, Dykinson, 2005. p. 199-217.
- CONSEJO DE ESTADO (España): Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, Madrid, 2009.
- NAVARRO, Carlos: Estudio comparado sobre el voto en el extranjero, en: *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Madrid, Secretaría General técnica del Ministerio del Interior/Dykinson, 2003. pp. [209]-243.
- Nota Informativa de la Secretaria General de Asuntos Consulares y Migratorios, Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009.

UNA APROXIMACIÓN AL VOTO DE LOS EXTRANJEROS EN AMÉRICA LATINA

JOSÉ THOMPSON

Director del Centro Asesoría y Promoción Electoral
del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

1. INTRODUCCIÓN. 2. UNA NOTA SOBRE EL SUFRAGIO UNIVERSAL.
3. POSICIONES A FAVOR Y EN CONTRA DEL DERECHO A VOTO DE LOS
EXTRANJEROS. 3.1. Posiciones en contra. La cuestión de la ciudadanía y la
nacionalidad. 3.2. Posiciones a favor. 4. ANÁLISIS COMPARADO LATINO-
AMERICANO. 5. CONSIDERACIONES FINALES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La presente ponencia analiza el instituto del voto de extranjeros en determinados procesos electorales, haciendo un repaso del proceso de universalización del sufragio en el marco de la vigencia de los derechos políticos, para lo cual considera también diferentes acercamientos al voto mismo y echa un vistazo a los argumentos a favor y en contra de conceder el derecho al sufragio a los extranjeros en determinadas circunstancias. Se hace un análisis comparado de los países latinoamericanos que consagran alguna modalidad de voto para el extranjero y se enfocan las condiciones o requerimientos exigidos por los distintos ordenamientos para su procedencia, intentando derivar algunas conclusiones en la forma de tendencias en la materia en esta parte del mundo.

ABSTRACT

This paper studies the establishment of foreigners' voting in certain electoral processes, reviewing the all-widening process of suffrage within the framework set by the validity of political rights. It thus considers, too, different approaches to the voting process itself, and outlines the pros and cons of granting foreigners the right to suffrage in certain circumstances. A comparison analysis of Latin American countries is performed, whenever these countries provide the foreigner some voting

method; in these cases, the conditions or requirements set by the different legal systems as to origin are focused on, to trying to work out some conclusions to draw trend values in this matter, in this specific part of the world.

Palabras clave: Ciudadanía, Derechos políticos, Nacionalidad, Sufragio universal, Voto, Voto del extranjero, Voto en América Latina, Requisitos para voto del extranjero.

Keywords: Citizenship, Political rights, Nationality, Universal suffrage, Voting, Foreigners' vote, Voting in Latin America, Requirements for foreigners' voting.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

El derecho de voto de los extranjeros es un tema que se ha ubicado hace relativamente poco tiempo al centro del debate académico y político en múltiples países. Directamente vinculado a la garantía del derecho universal del voto, al tema de los derechos de los inmigrantes y a conceptos relacionados con la nacionalidad, la ciudadanía y la soberanía, la decisión en torno a su aplicación no deja de generar pasiones entre sus adversarios y sus militantes. Sorprenderá observar que su regulación no es siempre reciente y que son varias las realidades nacionales que han regulado la materia desde hace varias décadas.

El presente artículo pretende exponer brevemente cuáles son los principales argumentos en contra y a favor de otorgar el derecho a voto a los ciudadanos extranjeros, y esbozar el estado de la legislación en torno a este tema en América Latina, determinando sus características y peculiaridades, en busca de un análisis comparado.

2. UNA NOTA SOBRE EL SUFRAGIO UNIVERSAL

El sufragio universal se refiere al derecho a voto que tiene toda la población mayor de edad de un Estado, sin distinción de raza, sexo, religión o condiciones sociales. En principio, este derecho está garantizado en las normas constitucionales de cada país, que por lo general abordan todo lo relativo a su ejercicio en el capítulo referido a los derechos políticos individuales, en el que se establece el derecho al sufragio activo y pasivo de todos los mayores de edad de un país, y se definen las limitaciones para su ejercicio.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos incluyen, también, un capítulo sobre «derechos políticos», como lo hacen el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A lo que ahora interesa, reza el artículo 23 de este último instrumento:

«Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.»

De manera que el tema no es exclusivo de la competencia interna, ni se limita al plano constitucional. En la actualidad, para cumplir adecuadamente con las prescripciones de la normativa internacional, se impone la universalización del sufragio. Pero la cuestión de su extensión no ha sido un tema pacífico cuando se ve la historia del derecho al voto. Y el concepto mismo de sufragio incide en la cuestión de su universalidad.

Originalmente, en la primera «democracia» reconocible como tal aun con sus enormes desigualdades, esto es, la ateniense, el voto fue concebido como un privilegio y, en esencia, un atributo exclusivo del reducido grupo de habitantes que podían calificar como ciudadanos, categoría que excluía, entre otros, a los esclavos y a las mujeres.

El avance de la universalidad ha significado que se dejaran atrás requisitos como el de ser alfabetizado, propietario o conocedor de la Constitución política y los deberes cívicos para poder ejercer el sufragio. Y desde hace algunas décadas, el que se extendieran los derechos políticos a las mujeres.

Podemos acercarnos brevemente a la cuestión de la base misma del voto y su naturaleza repasando visiones que pueden estar confrontadas o bien coexistir:

- a) *El voto como privilegio*. En la actualidad difícilmente encontraremos quien defienda esta postura, pero en la Historia hay que reconocer

que los orígenes de la democracia, incluso en su denominación misma, están relacionados con una visión del voto como un privilegio, conferido a pocos, quienes por supuesto pueden ejercerlo o no dado que es inherente a la condición de que se trata. En la polis griega, este privilegio sólo se extendía al hombre libre. En todo caso, si el voto es un privilegio, poder ejercerlo sin perjuicio de la nacionalidad dependerá claramente de la factibilidad de que se lleve a cabo y de si la condición esencial le da base o no (recordemos que la democracia griega era originalmente selecta, impensable de ser extendida a extranjeros). Afortunadamente, en los tiempos actuales esta es fundamentalmente una posibilidad teórica y por tanto de poca trascendencia a los efectos de evaluar cualquier institución en la práctica.

- b) *El voto como función.* El sufragio puede también ser entendido como la materialización de una función (social, pública), fundamentalmente como el mecanismo por el que se designa a autoridades en una comunidad determinada. Sin perjuicio de su condición de derecho, lo cierto del caso es que en esta visión el sufragio tiene un papel que cumplir y el ciudadano no sólo ejerce un derecho, sino que debe completar su papel participando en la designación de autoridades. En general, si se ve el voto como el cumplimiento de una función pública –y algunas constituciones latinoamericanas así lo hacen– parece reservado para los ciudadanos en pleno ejercicio, esto es, los definidos en tal condición. Lo que nos lleva a la definición de ciudadanía, tema que veremos más adelante, pero que no necesariamente debe excluir a los extranjeros.
- c) *El voto como deber.* Si el voto es visto esencialmente como un deber, esto es, como una carga que se impone sobre el ciudadano, cuyo incumplimiento es merecedor de una sanción, parece irrazonable imponer la extraterritorialidad a los no nacionales sin tener siquiera en cuenta su opinión¹. En todo caso, debería haber alguna acción del potencial votante para expresar su asentimiento de que se le aplique la obligatoriedad del voto o bien establecer que para el extranjero se concede el voto pero con carácter facultativo.
- d) *El voto como derecho.* Finalmente, el sufragio puede concebirse exclusivamente como un derecho, esto es, la facultad concedida a la persona para designar a sus representantes. Es evidente que esta es la concepción más extendida acerca del voto en la actualidad y ella se liga claramente con la noción de universalización del sufragio. En este sentido, el voto es un derecho fundamental, uno de los derechos po-

líticos y por consiguiente, parte de los Derechos Humanos y alcanzado por las instituciones esenciales de esta rama jurídica, como es, el principio de no discriminación. Una concepción de este tipo permite extenderla de la forma que se considere adecuada a la realidad nacional. Recordemos que cada etapa de la universalización del sufragio, su extensión a los analfabetos o la mujer, ha requerido modificaciones sustanciales a los sistemas electorales. En todo caso, por ahora, la noción del voto como derecho conlleva la de universalización del sufragio, deseable y necesaria, y puede justificar la concesión del voto al extranjero.

- e) *Las nociones mixtas.* En la actualidad, sin embargo, es raro encontrar que una sola noción de las presentadas respalde la institución del voto en un régimen determinado. La única contradicción neta la hallamos entre la noción del voto como privilegio y del voto como derecho, las demás pueden coexistir. Frecuentemente, el voto es visto en las constituciones latinoamericanas, al menos, como un derecho, sí, pero también como un deber –con obligatoriedad real y sanciones o sin ellas– o como una función social. Por tanto, si bien la universalización del sufragio es un fenómeno real y deseable, no es el único factor a tener en cuenta al analizar el voto de los extranjeros.

Si bien la tendencia histórica ha sido a la eliminación progresiva de las barreras al sufragio, aún hoy persisten algunas restricciones al derecho a voto, que varían de acuerdo con la legislación de cada país. En términos generales podemos señalar que usualmente estas se refieren a cuestiones de edad, salud mental, y condiciones referidas a la privación de libertad, ejercicio militar y a la condición de extranjero.

En relación con el estatus de extranjero, que es lo que nos compete en este análisis, cabe indicar que por lo general los países no reconocen el derecho a voto a los extranjeros en elecciones nacionales, aunque muchos lo permiten a nivel local. Uruguay, en América Latina, se constituye en una de las primeras excepciones en el mundo, al establecer en su Carta Magna el derecho a voto de los extranjeros que cuenten con más de quince años de residencia en el país.

No obstante, cada vez hay más voces que abogan por una apertura en esta materia, bajo la premisa que la participación política es un derecho que tiene toda persona, y que no otorgarla a los extranjeros que residen de forma permanente en un país se constituye en un mecanismo de exclusión social. En ese sentido, en países como Irlanda y España se han presentado proyectos

para otorgarles ese derecho a los extranjeros². De igual forma, en el marco europeo se ha dado un debate sobre la participación política de los inmigrantes, dado que la Convención de Estrasburgo sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local, vigente desde 1997, reconoce el derecho de voto activo y pasivo a nivel local a todos los extranjeros que hayan residido legalmente en cualquier país europeo por lo menos cinco años. El tema hasta la fecha sigue siendo objeto de discusiones, principalmente porque muchos estados miembros de la Unión Europea no están de acuerdo en delegar a la Unión sus prerrogativas en materia de ciudadanía, y no consideran válido el principio de residencia que la Unión sugiere como condición para otorgar los derechos políticos a los extranjeros.

Por su parte, en algunos países el debate se ha ido superando y ya algunos han legislado a favor de otorgar el derecho a voto a los extranjeros, sin bien en grados y con características variadas entre unos y otros. En el caso de América Latina, nueve países han regulado el voto de los extranjeros residentes.

En suma, el debate está vigente, y el acceso igualitario al ejercicio del sufragio y el derecho a la participación política están en el centro del mismo. De seguido ahondaremos en los argumentos que se dan a favor y en contra del derecho de voto de los ciudadanos extranjeros.

3. POSICIONES A FAVOR Y EN CONTRA DEL DERECHO A VOTO DE LOS EXTRANJEROS

3.1. POSICIONES EN CONTRA. LA CUESTIÓN DE LA CIUDADANÍA Y LA NACIONALIDAD

Como se ha indicado, en las reflexiones en torno a otorgar el derecho de voto a los extranjeros se han conjugado argumentos atinentes a los derechos humanos fundamentales, a los derechos de las poblaciones inmigrantes, la democracia real (y no solo la formal), y el vínculo entre los conceptos de ciudadanía y nacionalidad. Este último tema es el que más desarrollo ha tenido.

Quienes adversan el otorgamiento de este derecho, señalan principalmente que una acción de este tipo implica una pérdida de soberanía de los nacionales. Se plantea que otorgar el voto a los foráneos es conceder el control de la institucionalidad y la soberanía del país a personas que no comparten las mismas raíces. Estos sectores afirman que es inconveniente que ciudadanos extranjeros tengan capacidad de decisión política sobre temas que

afectan a una mayoría autóctona. La argumentación se basa fundamentalmente en una definición de ciudadanía vinculada a la de nacionalidad, generalmente establecida en las constituciones políticas.

En efecto, hay una serie de discusiones en torno al tema de la condición de ciudadanos y sus derechos, que inciden directamente en el debate sobre el derecho de voto de los extranjeros.

En términos simples, el ciudadano es el titular de la plenitud de los derechos subjetivos civiles políticos. El conflicto surge así cuando se pretende equiparar la calidad de ciudadano con la nacionalidad, pues ha habido una tendencia general a otorgar los derechos políticos exclusivamente a los nacionales que han alcanzado la mayoría de edad.

Para algunos, la ciudadanía es indivisible y por tanto no puede concederse el derecho a voto para algunas elecciones (locales, en la mayoría de los casos) y no para otras. Para otros, en cambio, puede pensarse la ciudadanía en «grados», de hecho suele haber mayores restricciones para el derecho a ser elegido que para el de elegir.

La tendencia a equiparar ciudadanía con nacionalidad, por más predominante que sea, ha sido cuestionada, no solo por considerársela excluyente, sino también incorrecta. Se la califica de excluyente, porque de ella se derivan «categorías» de residentes: unos con todos los derechos del sistema jurídico, y otros con solo algunos de ellos. De igual forma, se estima que es incorrecta porque es claro que no se trata de sinónimos, puesto que existen nacionales no ciudadanos, tales como los menores de edad y los inhabilitados por razones legales.

Como bien lo ha expresado Gutiérrez, «nacionalidad y ciudadanía son, sin embargo, dos situaciones diferentes, y la confusión entre ellas produce serios equívocos»³. En sentido similar, ya desde 1906, Jiménez de Aréchaga indicó⁴:

«Nacionalidad y ciudadanía son, pues, dos condiciones [calidades] individuales completamente distintas; y la última no procede de la primera, sino de la calidad de miembro de una sociedad política.....Si la nacionalidad no es la fuente de la ciudadanía; si no es ella la que inviste a los individuos con la facultad de ejercer los derechos políticos, sino el hecho de ser miembros de una sociedad política, de poseer derechos civiles y tener participación en los intereses colectivos, cuya garantía y administración están a cargo del Estado, es forzoso reconocer que ninguna diferencia puede legítimamente establecerse entre nacionales y extranjeros en cuanto al ejercicio de los derechos y cumplimientos de los deberes de la ciudadanía activa.»

Si se consideran los argumentos citados, parece evidente que se está hablando de conceptos distintos. Sin embargo, muchas constituciones nacionales equiparan ambos conceptos, y este hecho otorga validez jurídica a los sectores que argumentan en contra de otorgar el derecho de voto a los extranjeros.

Como resultado de este conflicto conceptual, hay algunas tendencias recientes que hablan de una nueva ciudadanía, una ciudadanía que sea expresión de la persona humana. En ese sentido María Rosario Mauro ha señalado:

«Parece clara la necesidad de remodelar el concepto de ciudadanía, anclándolo no en la pertenencia al Estado-nación y al *jus sanguinis*, sino en la efectiva participación en la vida de una comunidad territorial, en la libre elección de residir y vivir en un determinado país.»⁵

Quienes abogan por esa nueva ciudadanía, hablan de una ciudadanía real, más democrática e incluyente y, particularmente, sin distinciones originadas solamente en la nacionalidad. El fenómeno migratorio está en la base de este repensar del concepto de ciudadanía y de las manifestaciones a favor del voto de los extranjeros.

3.2. POSICIONES A FAVOR

En términos generales quienes abogan por otorgar a los extranjeros el derecho a voto, presentan los siguientes argumentos:

Derecho a la participación política

Toda persona tiene derecho a la participación política, no solo de manera pasiva, sino activa. Si un extranjero se ha incorporado a un estado, y se ajusta a las «reglas del juego» del mismo modo que los ciudadanos nacionales, esto no solo se debe aplicar para el cumplimiento de deberes, sino también para ejercer otros derechos ciudadanos.

Integración

El voto se constituye en un factor de integración. En ese sentido se argumenta que la pretensión de integrar a los inmigrantes en una sociedad no es coherente con la negación del derecho a voto. «No se le puede pedir a alguien

que se sienta cómodo en esta sociedad, que sea responsable y se integre en ella, cuando no se le permite participar en ella y tomar decisiones sobre su futuro»⁶. La participación política plena es, sin duda, un elemento que facilita la integración de la sociedad.

Superación de desigualdad

El derecho al voto es uno de los derechos fundamentales de las personas, consagrado, como ya se vio, en los instrumentos internacionales vigentes en la materia; negarlo a las personas inmigrantes podría interpretarse como una desprotección, a pesar de entender que los mismos permiten limitaciones mayores a los derechos políticos que a los demás derechos humanos. Tal interpretación entiende que se genera una desigualdad en relación con las personas que ostentan la nacionalidad del país, y provoca la división de la población en dos categorías: aquellos que gozan de todos sus derechos y aquellos que solo tienen acceso a algunos de ellos. Se relega, en ese sentido, a los inmigrantes, como si fuesen individuos de segunda.

De igual forma, se indica que si los extranjeros residentes deben cumplir con deberes en la vida nacional, como el pago de tributos, entre otros, deberían también poder decidir sobre la forma que sus impuestos son utilizados.

Mayor democracia

Otras argumentaciones van en el sentido de que la universalización del sufragio es una expansión de la democracia y que cualquier sistema de convivencia que promueve la exclusión, más bien la limita. Si en un país o comunidad residen ciudadanos extranjeros, desarrollan sus vidas personales y profesionales y contribuyen a su desarrollo económico, sus opiniones deben ser tomadas en cuenta también como expresión válida en una sociedad democrática.

4. ANÁLISIS COMPARADO LATINOAMERICANO

Un análisis comparado de las regulaciones sobre el tema del derecho a voto de los extranjeros en América Latina muestra que nueve de los 18 países de la región otorgan ese derecho, aunque principalmente para las elecciones locales. Los restantes nueve no lo permiten: Brasil, Costa Rica,

El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

De los países de la región que permiten el voto de los extranjeros seis lo han establecido a nivel local y solamente tres (Uruguay, Chile y Ecuador) a nivel nacional (Cuadro 1).

Cuadro 1
Regulación del derecho a voto para los extranjeros en América Latina

País	Derecho a voto para extranjeros	Tipo de elección
Argentina	Si	Locales (en algunas provincias)
Bolivia	Si	Municipales
Brasil	No	N/A
Chile	Si	Todas las elecciones
Colombia	Si	Alcaldes, Distritales y Municipales, Juntas Administradoras Locales Distritales y Municipales
Costa Rica	No	N/A
Ecuador	Si	Generales y primarias
El Salvador	No	N/A
Guatemala	No	N/A
Honduras	No	N/A
México	No	N/A
Nicaragua	No	N/A
Panamá	No	N/A
Paraguay	Si	Municipales
Perú	Si	Municipales
República Dominicana	No	N/A
Uruguay	Si	Nacionales: Presidente, Cámara de Senadores, Cámara de Representantes, Intendentes Municipales, Juntas Departamentales, Juntas Locales Electivas y Juntas Electorales.
Venezuela	Si	Parroquiales, municipales y estatales.

Fuente: Constituciones Políticas de América Latina.

En relación con los requisitos exigidos a los extranjeros para el ejercicio del sufragio, la mayoría de las legislaciones establecen condiciones de residencia, domicilio o vecindad. El mínimo periodo de residencia lo contemplan las legislaciones de Bolivia y Perú (dos años), y el máximo Paraguay, que pide la radicación definitiva en el país. De igual forma, se requiere, en todos los casos, cumplir con los trámites de empadronamiento previo ante las respectivas autoridades electorales. La cuestión de la «prueba» de la residencia conlleva otros temas que cada sistema debe resolver.

Cabe también destacar que la mayoría de esos países solo dan derecho al sufragio activo. Estos son Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Únicamente Paraguay y Perú permiten el sufragio activo y el pasivo, pero para elecciones municipales, que es el ámbito en que su ejercicio está permitido⁷.

Cuadro 2
Condiciones para el ejercicio del voto
para los extranjeros en América Latina

País	Tiempo residencia, domicilio o vecindad	Lugar de empadronamiento
Argentina	n/a ¹	Justicia Electoral Provincial
Bolivia	2 años	Corte Nacional Electoral
Chile	5 años	Ministerio del Interior
Colombia	5 años	Registraduría Nacional del Estado Civil
Ecuador	5 años	Consejo Nacional Electoral
Paraguay	Radicación definitiva	Registro Cívico Permanente
Perú	2 años	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Uruguay	15 años	Corte Electoral
Venezuela	10 años	Consejo Nacional Electoral (Oficina de Registro Electoral)

1. En Argentina los requisitos varían en cada Provincia, según su legislación.

En otras partes del mundo (España, por ejemplo) se agrega el requisito de la reciprocidad, esto es, que los nacionales en el exterior puedan gozar del mismo derecho y en las mismas condiciones que como se propone para los extranjeros en suelo nacional. La constatación de la reciprocidad suele impli-

car la necesidad de un tratado entre los Estados involucrados. En el caso latinoamericano sólo Bolivia establece el requerimiento de reciprocidad.

Mayor detalle de las principales características y requisitos establecidos en la legislación de los países que permiten el voto en el extranjero, se expone de seguidamente.

Argentina

En Argentina los residentes extranjeros pueden votar solamente en elecciones locales, en las provincias cuya legislación lo tenga previsto. Algunas de ellas los habilitan para votar en cargos provinciales y municipales, mientras otras solamente lo hacen para cargos municipales. En caso de poder hacerlo, el ciudadano extranjero debe contar con un Documento Nacional de Identificación (DNI). Este documento puede ser tramitado solamente por quienes hayan sido admitidos para ingresar y permanecer en el país en calidad de residentes permanentes o temporales. Si cumplen tales condiciones, con su DNI deben empadronarse en el registro de electores extranjeros que es administrado por la Justicia Electoral Provincial.

Cabe indicar que en el país se han presentado iniciativas para permitir el voto a los extranjeros a nivel nacional, sin embargo éstas no han prosperado⁸.

Bolivia

De acuerdo con el artículo 27 de la Constitución Política, todos los extranjeros y extranjeras residentes en Bolivia tienen derecho a sufragar en las elecciones municipales, conforme a la ley, aplicando principios de reciprocidad internacional. Asimismo, el artículo 93 del Código Electoral establece que para ejercer el sufragio, los ciudadanos extranjeros deben tener un periodo de residencia de dos años, y registrarse en el Padrón Nacional Electoral.

Chile

El artículo 14 de la Constitución Política indica que los extranjeros acentuados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 13 (haber cumplido 18 años y no haber sido condenado a pena aflictiva), podrán ejercer el derecho de sufragio. De igual forma, la Ley Orgánica sobre votaciones populares y escrutinios, en su artículo 60,

señala que los electores son todos los ciudadanos y extranjeros que figuren con inscripción vigente en los Registros Electorales, y que hayan cumplido 18 años de edad el día de la votación. Esto no solo para elecciones locales, sino también nacionales.

Colombia

El artículo 100 de la Constitución señala que si bien los derechos políticos se reservan a los nacionales, la ley les puede conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital.

Para tal efecto, se reglamentó la votación de los extranjeros residentes en el país por medio de la Ley 1070 de julio de 2006, que especifica lo siguiente:

Artículo 1. Los extranjeros residentes en Colombia podrán votar en las elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital, del último lugar donde hayan fijado su domicilio.

Artículo 2. Las elecciones en las que podrán participar los extranjeros residentes en Colombia serán las de alcaldes Distritales y municipales, Concejos Distritales y municipales, y Juntas Administradoras Locales Distritales y municipales en todo el territorio Nacional.

Artículo 3. En el caso de las consultas populares de carácter municipal y distrital se registrará según los términos del Título V de la Ley 134 de 1994.

Artículo 4. Los extranjeros residentes en Colombia deberán inscribirse ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los términos fijados por la ley para la inscripción de cédulas de nacionales colombianos, presentando la cédula de extranjería de residente.

Parágrafo 1. La Registraduría Nacional del Estado Civil realizará la inscripción de los extranjeros residentes en Colombia en listados aparte, con el fin de tener una información nacional unificada y para efectos de conformar el respectivo censo electoral.

Artículo 5. Los extranjeros residentes en Colombia desde los dieciocho (18) años de edad cumplidos, están habilitados para votar en las elecciones y consultas populares Distritales y municipales cumpliendo los siguientes requisitos:

- a) Tener visa de residente de conformidad con las normas que regulen la materia;

- b) Acreditar como mínimo cinco (5) años continuos e ininterumpidos de residencia en Colombia;
- c) Poseer Cédula de Extranjería de Residente;
- d) Estar inscrito en el respectivo Registro Electoral;
- e) No estar incurso en las inhabilidades constitucionales y legales.

Ecuador

La Constitución Política de Ecuador de 2008, en los artículos 61 y 63 regula todo lo relativo a la votación de los extranjeros. En el primer artículo citado, se indican los derechos de que gozan los ecuatorianos y ecuatorianas, incluyendo el derecho de elegir y ser elegido, participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, desempeñar empleos y funciones públicos con base en méritos y capacidades, y conformar partidos y movimientos políticos. El artículo concluye con la indicación de que las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que sea aplicable.

Complementariamente, el artículo 63 establece que las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto, siempre que hayan residido legalmente en el país al menos por cinco años.

Por su parte, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas señala en su Sección Tercera, relativa a los derechos y garantías del sufragio, que el voto es facultativo (entre otros actores) para los extranjeros y extranjeras desde los dieciséis años de edad, que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años y se hubieren inscrito en el Registro Electoral.

Paraguay

La Constitución Política paraguaya señala, en su artículo 120, que son electores los ciudadanos paraguayos mayores de 18 años radicados en el territorio nacional. Asimismo, indica que los extranjeros con radicación definitiva en el país gozan de los mismos derechos que los nacionales en las elecciones municipales. Para ejercer esos derechos deben tener 18 años de edad y estar inscritos en el Registro Cívico Permanente, según lo regula el Código Electoral en el artículo segundo.

Perú

En Perú los extranjeros pueden votar solamente en elecciones municipales. El artículo 7° de la Ley de Elecciones Municipales regula este derecho de la siguiente forma:

«Los extranjeros mayores de 18 años, residentes por más de dos años continuos previos a la elección, están facultados para elegir y ser elegidos, excepto en las municipalidades de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el registro correspondiente. Para ejercer este derecho, el extranjero se identifica con su respectivo carné de Extranjería».

Uruguay

En Uruguay tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República (Artículo 78 CP).

La prueba de la residencia se fundará indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada, y si la justificación fuera satisfactoria para la autoridad encargada de juzgarla, el extranjero quedará habilitado para el ejercicio del voto desde que se inscriba en el Registro Cívico, autorizado por la certificación que, a los efectos, le extenderá aquella misma autoridad.

Los extranjeros, luego de cumplir con los requisitos exigidos, obtendrán un documento expedido por la Corte Electoral –el certificado de residencia–, que se extiende al solo efecto de su inscripción en el Registro Cívico Nacional.

Es interesante destacar, que para otorgar el certificado de residencia, se les pide a los extranjeros declarar bajo juramento, y mediante declaración de testigos, que profesa ideas democráticas y que no forma parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad.

Cabe también indicar que el derecho al sufragio aplica para todas las elecciones con excepción de los plebiscitos.

Venezuela

La Constitución Política venezolana establece en su artículo 64 que son electores o electoras, todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política. El voto para las elecciones parroquiales, municipales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia legal en el país, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley, siempre que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política. La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política regula en igual sentido, en su artículo 86.

En el cuadro 3 se presentan los principales textos legales que regulan el derecho al voto de los extranjeros en los países recién detallados.

Cuadro 3
Normativa legal que regula el ejercicio
del voto de los extranjeros en América Latina

País	Constitución política	Otras fuentes legales
Argentina	n/a ¹	Legislación provincial
Bolivia	Artículo 27	Código Electoral, artículo 93 Ley núm. 4021, Régimen Electoral Transitorio
Chile	Artículo 14	Ley 18556, Ley Orgánica Constitucional sobre sistema de inscripciones electoral y servicio electoral, artículos 2 y 37. Ley 18700, Ley Orgánica sobre Votaciones Populares y Escrutinios, artículo 60. Ley 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.
Colombia	Artículo 100	Ley 1070 del 31 de Julio de 2006, artículos 1 al 5.
Ecuador	Artículos 61 y 63	Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, artículos 11, 78 y 348.
Paraguay	Artículo 120	Código Electoral, Ley núm.834/96, artículo 2º. Ley Orgánica Municipal núm.1294/1987, artículos 25, 27 y 59.

.../...

.../...

País	Constitución política	Otras fuentes legales
Perú	Artículo 31	Ley Orgánica de Municipalidades núm. 27972, artículo 113. Ley Orgánica de Elecciones núm. 26859, artículos 6, 8 y 9. Ley de Elecciones Municipales núm. 26864, artículos 6 y 7.
Uruguay	Artículo 78	Ley de Elecciones núm. 7821 modificada por la Ley núm. 17113 de 1999, artículos 1º. y 3º.
Venezuela	Artículo 64	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, artículo 86. Ley Orgánica del Poder Público Municipal, artículos 36, 85 y 93.

1. En Argentina los requisitos varían en cada Provincia, según su legislación.

5. CONSIDERACIONES FINALES

A partir del estudio comparado que hemos presentado, se pueden señalar las siguientes conclusiones:

1. Existe una tendencia a otorgar el derecho al sufragio activo a los extranjeros residentes, principalmente para el ámbito de elecciones locales. Algunas de las nuevas constituciones latinoamericanas (Ecuador, Bolivia) han incorporado la institución del voto para las personas extranjeras.
2. Los requisitos estipulados para que los extranjeros ejerzan el sufragio tienen una base común (residencia, vinculación), pero sus especificaciones varían en cada país.
3. Aunque en algunos casos el voto de extranjeros es una figura reciente (Bolivia, Ecuador), existen antecedentes de larga data en países como Chile y Uruguay. En este último país, por ejemplo, la norma fue incorporada a la Constitución de 1934, en el artículo n° 67 de ese entonces, actual n° 78, por lo que cuenta ya con 76 años de vigencia.
4. La experiencia comparada muestra que muchos países han incorporado satisfactoriamente la figura del voto del residente extranjero, si bien con diferencias entre sí. No se reportan dificultades generales de aplicación, aunque en los casos en que se exige reciprocidad la constatación de este requerimiento puede entrañar dificultades adicionales.

5. El derecho a la participación política de los extranjeros es un tema que necesariamente debe ser abordado desde diferentes perspectivas, y sobre el que probablemente no habrá una respuesta definitiva. Como hemos observado, en él convergen opiniones diversas sobre los alcances del sufragio universal, la calidad de ciudadanía, la democracia real, y los derechos de los inmigrantes, entre otros.

A la base de la discusión, hay interrogantes que cada estado debe atender, de acuerdo con su normativa legal, sus costumbres y sus valores. Sin embargo, más allá de la especificidad de cada caso, el tema en cuestión genera sus propias interrogantes, que deben ser analizadas a la hora de plantear la discusión sobre el otorgamiento de este derecho. Las principales, a nuestro entender, son las siguientes:

¿Es el tema de voto de extranjeros un fenómeno de extensión (inclusión) del sufragio?

¿Es la nacionalidad realmente la fuente de los derechos civiles y políticos?

¿Debe ser la residencia un criterio para la atribución de los derechos políticos?

¿Es «justo» dar a los extranjeros la posibilidad de incidir, como miembro de una comunidad, en los temas cotidianos que directamente le afectan (papeles, servicios, etc)?

¿Es un factor de división social el negar el derecho al voto a los extranjeros residentes, al establecerse una sociedad dual con ciudadanos diferenciados a partir de sus rangos de acceso a los derechos ciudadanos?

Finalmente, debe reconocerse que los fenómenos de la globalización y la inmigración desempeñan un papel fundamental en las sociedades políticas actuales, e inciden en los estados de diferentes formas. En ese sentido, no hay verdades absolutas ni recetas aplicables de manera generalizada, por lo que cada nación debe realizar un ejercicio reflexivo sobre las condiciones bajo las cuáles desean, o no, incorporar a los residentes extranjeros en su desarrollo político.

6. BIBLIOGRAFÍA

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (1992): «El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 34, Madrid, versión electrónica.

ARRIAGADA, Diana (2008): *El voto extranjero en Argentina: Nuevos derechos, nuevos ciudadanos*. En: www.otrosenred.com. Publicado el 18 de noviembre de 2008.

- CHUECA, Angel y AGUELO Pascual (2009): *El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea*. Barcelona: CIDOB (Documentos CIDOB, Migraciones, núm. 19).
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (2000): *Diccionario electoral*. San José: IIDH/CAPEL.
- GONZÁLEZ RISSOTTO, Rodolfo: *Sobre el derecho al voto de los extranjeros en Uruguay*. Documento Inédito. Montevideo, Uruguay.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino (1906): *La libertad política. Fragmentos de un curso de derecho constitucional*. Montevideo: Escuela Nacional de Artes y Oficios.
- MAURO, MARÍA Rosario (2007): «Immigrati e cittadinanza: alcune riflessioni alla luce del Diritto Internazionale», *La Comunità Internazionale*, (Roma) núm. 2, s.e.
- NOHLEN, Dieter et al (2007): *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PLATAFORMA TODOS IGUALES. TODOS CIUDADANOS. *Campaña Aquí vivo, aquí voto. Por una Ciudadanía Plena*. En: www.acoge.org
- THOMPSON, José (2002): «Participación, democracia y derechos humanos», *Revista IIDH*, 34-35, San José, IIDH.

Referencias

- ¹ Sobre el tema puede consultarse, la entrada «El voto obligatorio» en Nohlen, Dieter et al (2007). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. En todo caso, hay una importante cantidad de países en América Latina que tienen establecida la obligatoriedad del voto y que incluyen sanciones para quienes no ejerzan el sufragio de conformidad.
- ² En España se han establecido, con algunos países latinoamericanos, convenios de reciprocidad para la participación de ciudadanos residentes en el país respectivo, en las correspondientes elecciones locales.
- ³ Gutiérrez, Carlos (2000). Ciudadanía. En: *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica. Págs.170-179.
- ⁴ Jiménez de Aréchaga, Justino. *La Libertad Política. Fragmentos de un curso de Derecho Constitucional*. Edición Oficial, Escuela Nacional de Artes y Oficios, Montevideo, 1906, págs. 77-79.
- ⁵ Mauro, Mauro, María Rosario (2007) «Immigrati e cittadinanza: alcune riflessioni alla luce del Diritto Internazionale» en *La Comunità Internazionale*, núm. 2, Roma, s.e.
- ⁶ Plataforma *Todos iguales, Todos Ciudadanos*. Campaña Aquí vivo, aquí voto. Por una Ciudadanía Plena. En: www.acoge.org

- ⁷ Se define el sufragio activo como el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección. Por su parte, el sufragio pasivo es el derecho individual de ser elegible para los cargos públicos. Ver más detalles en: Aragón, Manuel (2007). *Derecho Electoral: Sufragio Activo y Pasivo*. En: Nohlen et al (2007). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 2ª ed. Págs. 178-197.
- ⁸ En el año 2000 la Cámara de Diputados analizó un proyecto que proponía que los extranjeros mayores de 18 años que acreditaran dos años de residencia en el país, y que fuesen naturales de países que no tuviesen litigios con Argentina, pudiesen ejercer el derecho al voto. La iniciativa no fue acogida.

**NUEVAS TECNOLOGÍAS
Y PROCESOS ELECTORALES**

EL PROCESO ELECTORAL COMO FACTOR FUNDAMENTAL DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

Director General de Política Interior

CONSUELO LAIZ CASTRO

Vocal Asesora

1. EL PLANTEAMIENTO DE UNA ADMINISTRACIÓN RESPONSABLE. 2. LOS
FACTORES DE CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA. 3. PREMISAS.
4. ALGUNAS LÍNEAS DE ARGUMENTACIÓN. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La modernización tecnológica de nuestras sociedades se ha extendido no sólo a los procedimientos administrativos de las relaciones entre ciudadanos y Administraciones públicas, sino también a los procedimientos de la acción política y ello afecta a los contenidos y valores de la democracia. Esa extensión de las nuevas tecnologías ha llegado también a los procesos electorales, originando reflexión y debate sobre como aplicar las Tecnologías de la Información y la Comunicación al procedimiento electoral sin alterar los fines democráticos que se persiguen y las garantías mínimas que se deben al derecho del sufragio. Así, se observan las dificultades que presenta introducir el voto electrónico, a la vez que se analizan los distintos factores que influyen en la tecnificación del proceso electoral.

ABSTRACT

The technological modernisation of our societies has spread not only to the administrative proceedings of the relationships between the citizens and the Public Administrations, but also to political activity proceedings, which influences democracy contents and values. This spread of new technologies has also arrived into electoral proceedings, which has entailed reflection and debates on how Communication and Information Technologies ought to be applied, without any alteration to the

democratic purposes aimed at, and the minimum of guarantees that must be provided to the right to suffrage. Therefore, we hereby study the difficulties generated when establishing e-vote, while analysing the different factors having influence upon the application of such technology to electoral proceedings.

Palabras clave: Elecciones, Democracia, Voto electrónico, Nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), Administración responsable.

Keywords: Voting, Democracy, Electronic voting, New Information and Communication Technologies (ICTs), Answerable Administration.

* * *

Sumidos desde hace años en el imparable proceso de modernización que se desarrolla en los más diversos ámbitos de la sociedad, hemos presenciado como también ha tenido una progresiva eficacia su aplicación a los procedimientos administrativos, tecnificando en gran medida las relaciones que los ciudadanos mantienen con las Administraciones. Incluso ha resultado inevitable la extensión del uso de las nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación a los procedimientos de acción política que afectan al corazón mismo de la democracia. De manera que vamos asistiendo a una progresiva actitud que se va generalizando y que demanda la incorporación de las nuevas tecnologías también a los procesos electorales.

La corriente más extendida y que mayor peso ha adquirido en este requerimiento de cambio o de modernización de los procesos electorales, ha sido la que propugna la utilización del denominado «voto electrónico». Su influencia es tal que ha llegado a producir dos efectos distorsionantes: en primer lugar, el abordar la cuestión de forma exclusiva sobre la etapa central de las elecciones, poniendo el énfasis en la fase de emisión del voto, lo que produce el efecto de olvidar las numerosas etapas por las que hay que transitar para que el proceso electoral se realice libremente y con todas sus garantías, etapas a las que sin duda también le pueden ser de aplicación las aspiraciones de modernización; y en segundo, el otorgar a este objetivo de votar por medios electrónicos un carácter ineluctable, con lo que se crea el impulso de ejercer una fuerte presión a favor de su inmediata incorporación a los procesos electorales.

Con estos perfiles, la sensación predominante que se recibe al tratar de reflexionar o debatir sobre las ventajas e inconvenientes de las muchas modalidades con las que puede abordarse la tecnificación del proceso electoral, es que estamos ante una realidad que nos determina para su utilización al

mismo tiempo que reviste la cuestión con la apariencia de que esta utilización es inevitable.

En un contexto caracterizado por la influencia de estas presiones, se ha puesto en práctica en muy diversas democracias un amplio abanico de proyectos y realizaciones tecnificando y modernizando el ejercicio del derecho de sufragio, con modalidades y ritmos diferentes. A partir de esas experiencias han ido surgiendo numerosas limitaciones que han puesto de relieve problemas de variada índole en la aplicación de las nuevas tecnologías a los procesos electorales.

Se trata no sólo de problemas técnicos, organizativos o de rentabilidad, sino también de la valoración esencial de sopesar si con su utilización contribuimos o no al objetivo principal de fortalecer las instituciones democráticas. De ahí que, junto a la impresión de revisar la celeridad con la que el proceso ha ido desarrollándose, se hayan producido llamadas a la prudencia y a la búsqueda de una total seguridad para incorporar los cambios, realizadas por instituciones y organismos de reconocido prestigio.

Así, el Consejo de Estado en su «Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General», de 24 de febrero de 2009, señala:

«las posibilidades y los riesgos inherentes al denominado voto electrónico merecen ser objeto de un continuado y completo estudio. No cabe ignorar las ventajas que pueden derivarse de la implantación de alguno de estos sistemas de votación; pero tampoco cabe ignorar los riesgos a ellos inherentes –y especialmente los problemas de control y seguridad que plantean–, que hacen imprescindible que su introducción se haga con las máximas cautelas. Y es que la aplicación de las tecnologías de la información a uno de los momentos neurálgicos del proceso electoral, como es la emisión del voto, no puede ir en ningún caso en detrimento de los principios y valores que caracterizan a las sociedades democráticas.»

Y más adelante:

«Dicho lo cual, la primera cuestión que ha de plantearse es si realmente resulta necesaria la introducción de un procedimiento de voto electrónico. Hay que concretar las mejoras que dicho procedimiento supondría para el sistema electoral en su conjunto y si esos beneficios son proporcionales a los costes de las nuevas tecnologías; es decir, hay que concretar los problemas o las deficiencias del sistema a los que se pretende dar respuesta con la introducción del nuevo procedimiento de votación. En este sentido, la decisión de introducir un procedimiento de votación electrónica puede estar plenamente justificada cuando con ella se trata de solucionar una grave deficiencia del sistema (como, por ejemplo, ha ocurrido en Brasil, donde se buscaba

resolver las graves irregularidades que se producían en el escrutinio electoral y que estaban dañando la legitimidad democrática del sistema); pero requiere una mayor reflexión –desde la perspectiva antes indicada de los concretos beneficios que supone y de los costes que genera– si con ella se buscan otros objetivos, como una mayor celeridad en la obtención de los resultados o el incremento de la participación.»

Concluyendo, en forma de advertencia, que han de tomarse previamente tres decisiones capitales:

«primera, la decisión sobre la opción misma del voto electrónico; segunda, la decisión sobre una concreta modalidad de votación electrónica; tercera, la decisión sobre la puesta en marcha del proyecto y su configuración como «proyecto de Estado»; y todas ellas con un común denominador: la salvaguarda de las mínimas garantías electorales que permitan un adecuado ejercicio del derecho de sufragio en el marco de la sociedad de la información y de los medios electrónicos, cuya intangibilidad hace especialmente delicada su aplicación a un acto personalísimo y secreto como es el de votar.»

O bien, el Tribunal Constitucional Federal de Alemania, en su Sentencia 19/2009, de 3 de marzo de 2009:

«El principio de la naturaleza pública de las elecciones prescribe que todos los pasos esenciales de una elección estén sujetos a la posibilidad de escrutinio público, a no ser que otros intereses constitucionales justifiquen una excepción.»

Señala que este principio de la naturaleza pública de las elecciones es resultado de las decisiones fundamentales de la Constitución a favor de la democracia. En este sentido todos los pasos esenciales de una elección deben estar sujetos a la posibilidad de efectuar un control de escrutinio público.

«Aquí, el examen de la votación y de la averiguación del resultado de la elección tiene una importancia especial.» Es decir, el empleo de máquinas electrónicas debe permitir que los pasos esenciales de la votación puedan ser examinados y deben permitir comprobar que las fuentes sean fidedignas, sin que los sujetos que lo examinen deban poseer conocimientos técnicos especiales.

Con esta perspectiva, parece correcto plantearnos la cuestión desde los propios fundamentos del sistema, incluso reconociendo que esta actitud pueda suponer un retroceso para la implantación de las innovaciones tecnológicas en el proceso electoral, sobre todo porque esa utilización ya era considerada como un cambio progresivo e imparable. Un planteamiento que no debe partir de la puesta en cuestión de las capacidades que aporta la técnica, pues el avance de las herramientas y de los instrumentos cuyo uso se propo-

ne parecen incuestionables, sino de la valoración que la aplicación de esos instrumentos merece al servicio de los objetivos principales del sistema democrático. Se trata de hacernos un criterio fundado, más que en la utilidad de las técnicas, en su contribución al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Cambiar el punto de vista para enfocar la cuestión supone adoptar, seguramente, una actitud conservadora respecto del mantenimiento de los sistemas electorales vigentes en cuanto a sus procedimientos. Es comprensible que la imagen que surge de inmediato refleje ciertos matices de rechazo a un proceso de modernización, innovador y futurista, pero resulta necesario, dado lo que se pone en juego, asumir esta percepción que supone otorgarle en principio un perfil negativo.

1. EL PLANTEAMIENTO DE UNA ADMINISTRACIÓN RESPONSABLE

En principio, desde esta perspectiva, cabe afirmar que los beneficios de la implantación y desarrollo de los sistemas electrónicos de votación no es lo más importante que debemos tener en cuenta.

Siendo cierto que las posibilidades y los riesgos inherentes a la utilización del denominado voto electrónico requieren que se lleve a cabo un seguimiento riguroso y continuado de los problemas que se presenten, así como un esfuerzo para estudiar y proponer soluciones para resolverlos, las cautelas que aquí se invocan no son especialmente suscitadas por estas circunstancias. Lo que no quiere decir que no sean los riesgos inherentes a la utilización del voto electrónico los que producen esta precaución.

Siendo también coherente que nos preguntemos con rigor, como con cualquier otro tipo de innovación, si la incorporación de los procedimientos de voto electrónico resultan necesarios para el sistema electoral, o cuales son las mejoras que su introducción supone o, por supuesto, si los beneficios son proporcionales a los costes, estas cuestiones, aún siendo esenciales, pueden no ser lo principal. Lo que no quiere decir que la toma de decisiones para asumir la modernización de los procesos electorales no se adopte sin tener en cuenta estos planteamientos.

¿Qué es entonces lo fundamental? Pues la cautela esencial es considerar que las posibilidades de implantación del voto electrónico no pueden evaluarse sin tener en cuenta previamente que esa implantación no debe reali-

zarse en detrimento de los principios y valores que caracterizan a la democracia. En palabras de Juan Cano Bueso (2001: 393): la traslación de estas sofisticadas tecnologías al marco de la relación representativa debe ser recepcionada críticamente e implantada con las debidas cautelas, so pena de convertir elementos instrumentales válidos en condicionamientos que terminen por subvertir principios capitales del sistema constitucional de gobierno y el orden de valores propio de la democracia. De otro modo dicho: los nuevos instrumentos tecnológicos han de atender a las exigencias de la seguridad jurídica y por lo tanto de un Estado democrático de Derecho (González de la Garza, 2008: 17). Es decir, deberemos superar la pugna por la innovación, la comodidad y la eficacia, que nos reclama la modernidad, con la evaluación de los elementos que permiten aportar la legitimidad democrática que proporcionan las elecciones.

2. LOS FACTORES DE CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

La celebración de elecciones en una democracia es la vía más potente de generación de legitimidad al conjunto del sistema. Por lo tanto, lo sustantivo es preservar la legalidad, la limpieza y la transparencia del procedimiento electoral establecido en cada país. La aplicación de las TIC es así un instrumento, importante, al servicio del objetivo principal: no distorsionar ni reducir las funciones de legitimación democrática que tienen las elecciones.

Como todo instrumento, las tecnologías de la información y la comunicación que hayan de aplicarse en cada elección, dependerán del donde y el cuando, y también de la selección de las fases del procedimiento electoral necesitadas de ellas. ¿Qué determina su necesidad? La contribución al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Estas cuestiones, como muchas otras de la vida social y política, no pueden generalizarse y siempre están a expensas de la trayectoria política de cada país: años de experiencia democrática (viejas y nuevas democracias); distintas tradiciones sociales y culturales (mundo latino *versus* mundo anglosajón); hábitos socio-políticos (inscripción automática u obligatoria en el censo electoral, como es común en Europa occidental, o inscripción personal, generalmente voluntaria, como es propio del continente americano).

Sólo se podrá precisar en qué beneficia la aplicación de las TIC, mediante el conocimiento del escenario al que se aplican. Por lo tanto, es en el intercambio de las experiencias singulares donde pueden irse perfilando qué

técnicas son útiles, cuáles no, en qué casos y a qué momentos del proceso electoral convienen.

Así, a modo de premisa: ni a favor ni en contra de las TIC; a favor de procesos electorales transparentes y ágiles, respetuosos en todo momento con el Estado de Derecho y que contribuyan a consolidar la democracia, aplicando las TIC allí donde sea beneficioso para esos objetivos.

Si tenemos claro los objetivos que perseguimos, las TIC se convierten en un eficaz aliado de los mismos. Dado que el siglo XXI se presenta como un escenario de interacción, extenso e intenso, entre tecnología y sociedad no está de más que el procedimiento democrático más cercano a la población, el electoral, siga esa misma senda en aquello que sea beneficioso para la democracia. Pero no nos cansaremos de repetir que ha de hacerse con criterio y sin distorsionar el fin que se persigue: el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

3. PREMISAS

Cuando se celebran elecciones libres y competitivas un pueblo, gobernado por sus representantes, se constituye en gobernante y expresa sus opiniones y preferencias políticas mediante el voto. Por esto las elecciones expresan, en su conjunto, la opinión pública de un país o de un determinado territorio.

Todo el edificio de la democracia se apoya en la opinión pública (Sartori, 2009: 31). Las elecciones han de ser libres, pero eso supone la libre formación de las opiniones de los ciudadanos. Esas opiniones se configuran mediante informaciones diferentes, procedentes de fuentes alternativas y con el propio criterio de cada ciudadano.

El sistema político democrático puede ser calificado de tal porque, además de los valores que defiende (valores y principios democráticos nunca totalmente alcanzados), cuenta con un conjunto de procedimientos, conocidos y ciertos, que garantizan la legalidad de las acciones políticas. Pero aún hay más, el procedimiento mismo contiene elementos cualitativos, identitarios y simbólicos que afectan al corazón mismo de la democracia. En ocasiones transformar el procedimiento, algo formal, puede afectar al contenido. Así, la acción de votar en público en los locales habilitados para ello permite afirmar que el país ha vivido su jornada electoral en tal o cual clima; o como se dice en ocasiones, que las jornadas electorales son la «fiesta de la democracia» ¿Podríamos identificar de algún modo una jornada electoral realizada

desde cada uno de los hogares de los votantes y sus ordenadores? ¿Cuál sería el clima social y político de esa jornada?

Es cierto que la acción de votar está orientada a producir poder, gobernantes, o cargos públicos y eso se conseguiría igual mediante el voto electrónico (salvadas todas las dificultades garantistas hasta hoy insalvables), pero en el camino se habría perdido el objetivo de la cohesión o integración social que producen las elecciones, lo cual es imprescindible para el buen gobierno de unas elites y su obtención de legitimidad de parte de los gobernados.

El tiempo presente ha roto las estrictas fronteras que antes existían entre lo público y lo privado, pero la política en todos sus frentes se refiere a la actividad que gestiona el conflicto social por los bienes públicos, de forma que es difícil eludir el espacio público y no del todo conveniente. Sin embargo, a la vez, es del todo necesario adaptar la política y la participación electoral a su tiempo, de forma que los ciudadanos puedan manejar en la política los mismos instrumentos tecnológicos que emplean en su vida cotidiana.

Esto último flota en los argumentos a favor de aplicar las tecnologías a los procesos electorales, pues de ello se espera una mayor participación electoral juvenil. No está demostrado, pero es evidente que hasta donde lo permitan la ley, el buen juicio y la prudencia, tecnificar y modernizar el procedimiento electoral contribuirá a revitalizarlo, acercarlo a las necesidades ciudadanas y con ello resulta claro que se fortalece la democracia. Pero para esto último, las elecciones tienen que seguir cumpliendo con las funciones que la democracia les atribuye:

Producir legitimidad. Producir gobierno. Producir representación, participación y debate.

En definitiva, el proceso electoral sirve, a través de un complejo entramado de procedimientos y etapas, para producir «opinión», puesto que la democracia es gobierno de opinión, una acción de gobierno fundada en la opinión (Sartori, 2009: 33).

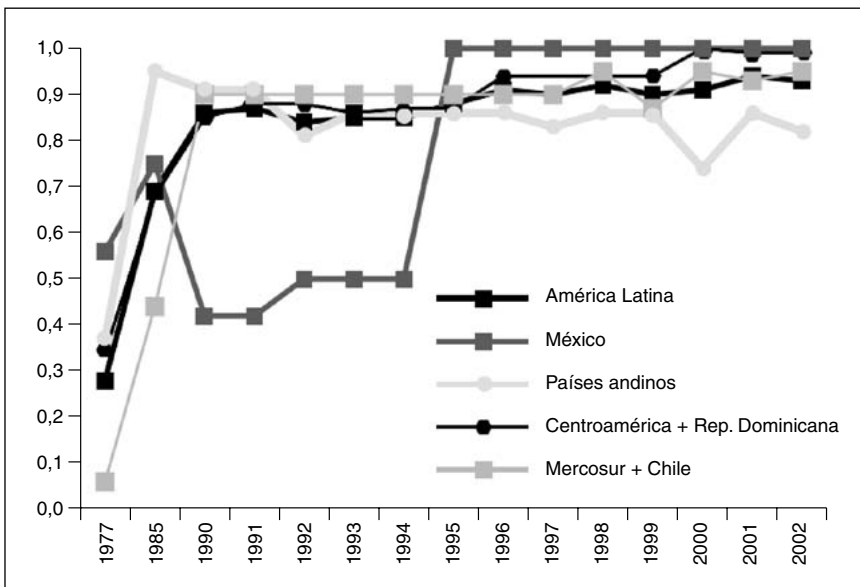
4. ALGUNAS LÍNEAS DE ARGUMENTACIÓN

- La regulación minuciosa de las elecciones y el proceso electoral en España, junto con la transparencia en su aplicación, fue un factor importantísimo en la aceleración de la consolidación de la democracia, que podemos fijar en 1982, cuando las elecciones permitieron la renovación de las elites en el poder sin trauma ni sospecha alguna y se demostró que las instituciones democráticas estaban engrasadas y en marcha.

- La democracia electoral se ha establecido en la mayor parte de los países de América Latina y con su permanencia y consolidación, pese a las dificultades de participación u otras limitaciones, como puede ser la extrema pobreza o las grandes desigualdades de algunos casos, se está más cerca de mejorar la gobernabilidad y calidad democrática. Porque la reiteración de las elecciones de forma continuada, como ha ocurrido desde los años noventa en América Latina, genera por sí misma un fortalecimiento de las instituciones democráticas, como los parlamentos, los gobiernos o los partidos políticos.
- El gráfico que sigue representa la evolución de la democracia «electoral» en América Latina (PNUD, 2004) a partir de un índice construido del siguiente modo:

$$\begin{aligned} &\text{Índice de Democracia Electoral} = \\ &= \text{Sufragio} \times \text{Elecciones limpias} \times \text{Elecciones libres} \times \text{Cargos públicos electos.} \end{aligned}$$

Figura 1
Índice de democracia electoral (IDE), 1977, 1985, 1990-202



Fuente: El Informe de la Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD, 2004.

- El Informe del PNUD quiere dar cuenta del estado de la democracia en América Latina, no sólo en materia electoral, pero lo que interesa aquí resaltar es que esos países han logrado consolidarse al menos como «régimen electoral» y avanzar en la consolidación de la democracia, porque han sido capaces durante veinte años de defender y mantener el sufragio, la limpieza en las elecciones, su carácter libre y el reconocimiento a los cargos electos. Y estos elementos son un factor crucial en la consolidación de los modos democráticos.
- Las democracias recientes, con una experiencia de no más de veinte o treinta años, como son algunos casos del sur de Europa así como muchos de los países de América Latina, o también de Europa del este, tienen un posible gran apoyo en las TIC. Bien sea porque carecían de procedimientos controlados democráticamente o bien sea porque estaban sometidos a ocultamientos, o corruptelas, la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación pueden introducir un plus de transparencia y control de difícil manipulación.
- Las tecnologías electorales pueden constituir un potencial enorme a favor de la participación ciudadana. Esas tecnologías no se limitan a modernizar el acto del voto en el día del sufragio, sino que pueden contribuir, si su control es riguroso, a otras muchas facetas relevantes para lograr procesos electorales limpios, ceñidos a la norma y con condiciones para ser controlados por la administración electoral en todas sus etapas.
- La utilización de las TIC contribuye a que las distintas actividades del proceso electoral puedan concretarse de manera más eficaz, rápida y exacta, así como pueden extenderse a otras actividades de los organismos electorales.
- Dependiendo de las particularidades de cada país, las TIC son utilizadas para realizar actuaciones como: 1. Registro de ciudadanos para la elaboración del padrón (censo) electoral. 2. Emisión de documentos de identificación con medidas de seguridad. 3. Inscripciones de organizaciones políticas y listas de candidatos. 4. Sorteo de miembros de mesa de sufragio. 5. Administración y logística del proceso (certificados, papeletas, material electoral). 6. Procesamiento de actas electorales. 7. Cómputo de resultados. 8. Transmisión de resultados. 9. Resoluciones emitidas por el órgano electoral, entre otras posibles actuaciones. Además del voto electrónico y el voto por Internet cuando así se considere.

- Las peculiaridades de cada caso y la propia historia democrática del país condicionan su aplicación. Mientras las viejas democracias que confían en sus procedimientos electorales, establecidos hace casi un siglo, son reticentes a las modificaciones por lo que pudiera conllevar de pérdida de legitimidad o desconfianza en la nueva gestión, las democracias más jóvenes están encontrando un gran aliado en las tecnologías electorales, precisamente para implantar mecanismos más ágiles y transparentes, además de ser un buen instrumento de lucha contra la corrupción y manipulación de los procesos.
- El caso de España supone una apuesta por una línea original y modernizadora. Se ha renunciado a la utilización de cualquier modalidad de voto electrónico, por entender no sólo que las actuales garantías no resultan suficientes para poner en riesgo la credibilidad y confianza en nuestro sistema electoral, sino también porque se considera que su incorporación no es ni necesaria ni conveniente, dado el valor de la aportación de la liturgia electoral al mantenimiento de las esencias democráticas. Pero se ha optado por incorporar a todo el resto del proceso electoral la utilización de herramientas informáticas, lo que se ha denominado «Colegio Administrado Electrónicamente» (CAE). Esto es así, porque el buen funcionamiento de la gestión de los procesos electorales desde el comienzo de la democracia y el gran aporte que ello ha supuesto al fortalecimiento de las instituciones hace desconfiar a las autoridades del voto electrónico, pero se impulsa, sin embargo, la modernización mediante las TIC de todo el resto del procedimiento electoral. Se trata de un sistema original, porque ha sido la primera democracia en emprender esta vía.
- Por último, señalar que la viabilidad del uso de las TIC en los procesos electorales no sólo es una cuestión técnica, sino que sobre todo es, en todos los casos, una cuestión política que implica siempre optar por un estilo u otro de la acción política. Esto explica la controversia a la que hoy están sometidas las tecnologías electorales.

5. BIBLIOGRAFÍA

- CANO BUESO, Juan (2001): «En torno a las transformaciones de la representación política», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXIV, núm. 101, mayo-agosto.
- GONZÁLEZ DE LA GARZA, Luis M. (2008): *Voto electrónico por Internet, Constitución y riesgos para la democracia*, Madrid, Edisofer.

O'DONNELL, Guillermo; ACKERMAN, Bruce; HELD, David; OSANVALLON ET AL. (Dante Caputo, dir. del proyecto) (2004): *El informe de la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.

SARTORI, Giovanni (2009): *La democracia en 30 lecciones*, Madrid, Taurus.

EL MARCO JURÍDICO ELECTORAL ESPAÑOL Y LA VIABILIDAD DEL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

MILAGROS GARCÍA-TENORIO DAMASCENO

Subdirectora Adjunta

Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales

Dirección General de Política Interior. Ministerio del Interior

1. MARCO JURÍDICO ELECTORAL. 1.1. El tránsito desde un régimen dictatorial a otro democrático. 1.2. La Constitución. 1.3. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG). 2. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL. SITUACIÓN ACTUAL EN CUANTO A LA UTILIZACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN. 2.1. La Junta Electoral Central. 2.2. Juntas electorales provinciales y de zona. 2.3. Mesas electorales. 3. OTROS ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES. SITUACIÓN DEL USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES O CÓMO AYUDA A LA GESTIÓN DE LOS MISMOS. 3.1. La Oficina del Censo Electoral. 3.2. La administración gestora del proceso electoral: Dirección General de Política Interior. 4. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR. 4.1. Colegio Administrado Electrónicamente (CAE): ayuda a la gestión de los miembros de la mesa electoral. 4.2. Web accesible para todos los que intervienen en el proceso. 4.3. Impresos PDF en la web: para electores y para candidaturas. 4.4. Aplicaciones informáticas para la gestión de las juntas electorales. 4.5. Aplicación de gestión del gasto (Cajaele) para la administración gestora. 4.6. Planteamiento futuro de la Dirección General de Política Interior. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

En este artículo se expone la situación actual del grado de utilización de las tecnologías de la información en los procesos electorales dependientes del Ministerio del Interior, así como la percepción, por parte de la administración gestora, de la necesidad de reformar la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para aumentar

el uso de tecnologías que permitan mejorar la eficacia del ejercicio del derecho de sufragio en los procesos electorales que son de su competencia. Se realiza una revisión del marco jurídico electoral; la situación actual de la Administración Electoral en cuanto a la utilización de tecnologías de la información; la situación del uso de tecnologías de la información en los procesos o como ayuda a la gestión de los mismos por parte de otros organismos que intervienen en la gestión de los procesos electorales; se señalan las líneas de actuación de la Dirección General de Política Interior en este tema y se termina con unas conclusiones.

ABSTRACT

This article describes the current stage of the CIT utilization degree in the electoral proceedings of which the Ministry of the Interior is in charge, as well as the managing Administration awareness that the Organic Law of the General Electoral System should be modified in order to increase the efficiency as to the exercise of the right of suffrage, in the electoral proceedings dependent of the aforementioned Ministry.

The article proceeds to review the electoral legal framework; the current Electoral Administration stage re the use of CITs ; the current state of CIT use in the proceedings themselves, or as a way in assisting other intervening bodies to manage them; the article points at the acting guidelines of the General Directorate for Interior Policies, and leads to its end conclusions.

Palabras clave: Proceso electoral, Marco jurídico, Administración gestora, Administración electoral, Tecnologías de la información.

Keywords: Election proceedings, Legal framework, Managing administration, Electoral Administration, CIT.

* * *

1. MARCO JURÍDICO ELECTORAL

1.1. EL TRÁNSITO DESDE UN RÉGIMEN DICTATORIAL A OTRO DEMOCRÁTICO

La democracia española tiene un período de transición que va desde la muerte de Franco en noviembre de 1975 hasta la publicación en el BOE de la Constitución, en diciembre de 1978. En materia de partidos y elecciones el punto de arranque, en cuanto al consenso social de aquel momento, es la Ley para la Reforma Política de 1976. El primer Gobierno de Adolfo Suárez presenta para su aprobación en las Cortes (aún predemocráticas) la Ley para la Refor-

ma Política que preveía un sistema electoral inspirado en principios democráticos. Es aprobada por estas Cortes en noviembre de 1976 y, según los requisitos de la legislación vigente, ratificada en referéndum el 15 de diciembre de 1976.

El articulado de la Ley expresa las bases esenciales para una Constitución democrática, una adhesión a los derechos y libertades fundamentales, y establece a continuación la forma de llevar a la práctica esta declaración básica. Lo fundamental de la Ley para la Reforma Política es que permitió la convocatoria de elecciones y la configuración de un marco institucional mínimo para poder realizarlas.

En 1977 se aprueba el Real Decreto-Ley 20/1977, de 8 de marzo, por el que se regulaba el procedimiento para las elecciones a Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado), que heredará en cierta medida la actual LOREG. Bajo este marco jurídico tienen lugar las primeras elecciones democráticas el 15 de junio de 1977 para elegir el Parlamento.

1.2. LA CONSTITUCIÓN

Una de las principales tareas de las primeras cortes democráticas fue la redacción y aprobación de una Constitución.

Los artículos 10 a 55 contienen los Derechos Fundamentales de carácter universal así como el resto de derechos, deberes y libertades públicas de los españoles, algunos de los cuales hacen referencia a los partidos políticos y la participación política. El artículo 6 se refiere a la libertad de creación y participación en las elecciones de los partidos políticos así como a su relevante función política y el artículo 23 recoge el derecho de sufragio.

En la parte orgánica del articulado, los artículos 68, 69 y 70 se refieren a las elecciones del Congreso de los Diputados, el Senado y las condiciones de inelegibilidad de Diputados y Senadores. Proporcionan el marco de la futura Ley electoral a la que hacen referencia en algunos apartados.

También se refieren a elecciones el artículo 140 que regula las municipales y el artículo 152 que regula las de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Veamos los principales artículos relativos a participación política:

Artículo 6.

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento funda-

mental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Artículo 23.

1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las Leyes.

Artículo 68.

1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y de un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca *la Ley*.

2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. *La Ley* distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

4. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.

La Ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.

Artículo 69.

1. El Senado es la Cámara de representación territorial.

2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una Ley Orgánica.

3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.

5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

Artículo 70.

1. La Ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán, en todo caso:

- a) A los componentes del Tribunal Constitucional.
- b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la Ley, con la excepción de los miembros del Gobierno.
- c) Al Defensor del Pueblo.
- d) A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo.
- e) A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.
- f) A los miembros de las Juntas Electorales.

2. La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial en los términos que establezca la Ley electoral.

1.3. LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL (LOREG)

La Ley electoral, mencionada en varios artículos de la Constitución, es elaborada de forma consensuada entre los principales partidos, quedando

aprobada en 1985 la Ley Orgánica del Régimen Electoral General 5/1985, de 19 de junio.

Su preámbulo dice que esta Ley «pretende crear el marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realicen en plena libertad», lo cual es el objetivo esencial de las leyes electorales en los países democráticos. Asimismo dice que «la Constitución española se inscribe, de forma inequívoca, entre las constituciones democráticas más avanzadas del mundo occidental» y que «...el artículo 81 de la Constitución establece la necesidad de que las Cortes Generales aprueben, con carácter de orgánica, una Ley que regule el régimen electoral general», garantizando, de esta forma, que el Régimen Electoral emana de la voluntad mayoritaria del pueblo español.

Por el momento en que se elaboró, la Ley trata de ser muy garantista por lo que desciende mucho al detalle del procedimiento, en bastantes artículos describe casi como si se tratara de un reglamento la forma de proceder de los actores del proceso electoral. Se trataba, de esta forma, de garantizar a los ciudadanos la máxima transparencia y plena libertad en el ejercicio del derecho de sufragio.

Son ejemplo de ello los siguientes artículos

Artículo 84.

1. Extendida el acta de constitución de la Mesa y, en su caso, librados los certificados a que se refiere el artículo anterior, se iniciara a las nueve horas la votación, que continuará sin interrupción hasta las veinte horas. El Presidente anunciara su inicio con las palabras: «empieza la votación».

2. Solo por causas de fuerza mayor podrá no iniciarse o suspenderse, una vez iniciado, el acto de la votación, siempre bajo la responsabilidad del Presidente de la Mesa, quien resolverá al respecto en escrito razonado. De dicho escrito, el Presidente envía en todo caso una copia certificada inmediatamente después de extenderlo, ya sea en mano, ya sea por correo certificado, a la Junta Provincial para que esta compruebe la certeza y suficiencia de los motivos y declare o exija las responsabilidades que resulten

Artículo 86.

1. El voto es secreto.

2. Los electores solo pueden votar en la sección, y dentro de ésta en la Mesa electoral que les corresponda, salvo lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 79. Los electores se acercarán a la Mesa de uno en uno, después de haber pasado, si así lo desearan, por la cabina que estará situada en la misma habitación, en un lugar intermedio entre la entrada y la Mesa electoral. Dentro de la cabina el votante podrá elegir las papeletas electorales e introducir las en los correspondientes sobres.

3. Cada elector manifestará su nombre y apellidos al Presidente, los vocales e interventores comprobarán, por el examen de las listas del censo electoral, el derecho a votar del elector, así como su identidad, que se justificará conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. Inmediatamente el elector entregará por su propia mano al Presidente el sobre o sobres de votación cerrados. A continuación éste, sin ocultarlos ni un momento a la vista del público, dirá en voz alta el nombre del elector y, añadiendo «vota», depositará en la urna o urnas los correspondientes sobres.

4. Los vocales, y, en su caso, los interventores que lo deseen anotarán, cada cual en una lista numerada, el nombre y apellidos de los votantes por el orden en que emitan su voto, expresando el número con que figuran en la lista del censo electoral. Todo elector tiene derecho a examinar si ha sido bien anotado su nombre y apellidos en la lista de votantes que forme la mesa.

Artículo 101.

1. Cuando tengan preparada la correspondiente documentación, el Presidente y los vocales e interventores que lo deseen se desplazarán inmediatamente a la sede del Juzgado de primera instancia o de paz, dentro de cuya demarcación esté situada la Mesa, para hacer entrega del primer y del segundo sobre. La fuerza pública acompañará y, si fuera preciso, facilitará el desplazamiento de estas personas.

2. Previa identificación del presidente y, en su caso, de los vocales e interventores, el juez recibirá la documentación y expedirá el correspondiente recibo, en el que hará mención del día y hora en que se produce la entrega.

3. Dentro de las diez horas siguientes a la recepción de la última documentación, el Juez se desplazará personalmente a la sede de la Junta Electoral que deba realizar el escrutinio, donde hará entrega, bajo recibo detallado, de los primeros sobres.

4. Los segundos sobres quedarán archivados en el Juzgado de primera instancia o de paz correspondiente.

5. La Junta Electoral Provincial adoptará las medidas necesarias para facilitar el desplazamiento de los jueces a que hace mención el párrafo tercero de este artículo.

Artículo 102.

1. El tercer sobre será entregado al funcionario al servicio de correos, que se personará en la Mesa electoral para recogerlo. Al menos un vocal debe permanecer allí hasta haber realizado la entrega.

2. Al día siguiente de la elección, el servicio de correos cursará todos estos sobres a la Junta Electoral que haya de realizar el escrutinio.

La virtud de esta Ley es que, debido precisamente a descender a detalles muy precisos en el procedimiento electoral, ha contribuido a la credibilidad del sistema. Sin embargo, a día de hoy, esas referencias tan concretas a la situación tecnológica del momento en que se redactó entorpecen la modificación de partes del procedimiento, que a día de hoy no se ponen en cuestión sino que al contrario mejorarían con la incorporación de las actuales tecnologías de la información.

En este sentido se percibe la necesidad de modificar o eliminar las referencias concretas de la Ley a una determinada 'tecnología', de conseguir una LOREG más neutral tecnológicamente, que permita la modernización de los procedimientos que en el transcurso de los años van quedando obsoletos y cuya modernización no transforma el principal objetivo de las elecciones: la legitimidad del sistema.

Por otra parte, no sería la primera vez que se modificara la LOREG. En efecto, durante los 24 años de vigencia de la Ley ha sufrido 14 modificaciones dirigidas a modificar aspectos relativos al procedimiento electoral, por lo que una modificación más que permitiera la incorporación de las tecnologías actuales podrían añadirse a este conjunto de revisiones que responden a objetivos de simplificación de trámites y procedimientos tanto a la administración electoral como al ciudadano, a los partidos políticos y a la propia administración gestora; de mejora de la transparencia del sistema y de reducción de la conflictividad jurídica.

Una cuestión a aclarar es que en muchos casos se pueden implementar, y de hecho así ha ocurrido ya en las últimas elecciones, herramientas informáticas de ayuda a la realización de tareas de los actores que intervienen en el proceso electoral sin necesidad de modificación de la LOREG.

OTRA LEGISLACIÓN

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos

Esta Ley consagra la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales Administraciones.

Se reconoce el derecho a obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar su consentimiento, entablar preteniones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.

Las Administraciones Públicas deberán habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos.

La Ley no recoge el procedimiento electoral como procedimiento especial y, además, señala que desde su entrada en vigor (el día 24 de junio de 2007), los derechos en ella reconocidos podrán ser ejercidos en relación con los procedimientos ya adaptados y, con carácter general, a partir del 31 de diciembre de 2009 podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de procedimientos de la Administración.

Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica

La Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, modificada por la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, entró en vigor el día 20 de marzo de 2004.

En su artículo 4, relativo al empleo de la firma electrónica en el ámbito de las Administraciones públicas, dispone que «Esta Ley se aplicará al uso de la firma electrónica en el seno de las Administraciones públicas, sus organismos públicos y las entidades dependientes o vinculadas a las mismas y en las relaciones que mantengan aquéllas y éstos entre sí o con los particulares».

Una parte importante de las posibles mejoras en el procedimiento electoral utilizando tecnologías de la información corresponden a la gestión que realiza la Administración Electoral, precisamente por la naturaleza de sus funciones.

2. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL. SITUACIÓN ACTUAL EN CUANTO A LA UTILIZACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

La Administración Electoral está integrada por las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales.

Su finalidad es garantizar, según el artículo 8 de la LOREG, la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.

Art. 8

1. La Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.

2. Integran la Administración Electoral las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales.

3. La Junta Electoral Central tiene su sede en Madrid, las Provinciales en las capitales de provincia, y las de Zona en las localidades cabeza de los partidos judiciales aludidos en el apartado 6.

4. Las Juntas de Zona de Ceuta y Melilla acumulan en sus respectivos distritos las funciones correspondientes a las Juntas Electorales Provinciales.

5. Las Juntas celebran sus sesiones en sus propios locales y, en su defecto, en aquellos donde ejercen sus cargos los respectivos Secretarios.

6. A los efectos de la presente Ley, los partidos judiciales coinciden con los de las Elecciones Locales de 1979.

La Administración Electoral tiene naturaleza mixta, entre legislativa, judicial y ejecutiva. En diversas sentencias del Tribunal Constitucional se señala la '*naturaleza peculiar*' de la Administración Electoral afirmando que es un complejo orgánico, una Administración ad hoc y de garantía. Asimismo señala que la composición de las Juntas Electorales es muy distinta de lo ordinario en los órganos correspondientes a la Administración General del Estado, teniendo como finalidad garantizar en las elecciones la objetividad, la transparencia y el principio de igualdad.

2.1. LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL

La cúspide de la Administración Electoral es la Junta Electoral Central. Es un órgano permanente y está compuesto por ocho Vocales Magistrados del Tribunal Supremo, cinco Vocales Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y de Sociología, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados. Forma parte, con voz pero sin voto, el Presidente de la Oficina del Censo Electoral y actúa de Secretario el Secretario General del Congreso de los Diputados.

Entre sus competencias descritas en el artículo 19.1 de la LOREG, se encuentran las siguientes:

- a) Dirigir y supervisar la actuación de la Oficina del Censo Electoral.
- b) Informar los proyectos de disposiciones que en lo relacionado con el censo electoral se dicten en desarrollo y aplicación de la presente Ley.

- c) Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cualquier materia electoral.
- d) Resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las Juntas Provinciales y, en su caso, las de Comunidad Autónoma.
- e) Revocar de oficio en cualquier tiempo o, a instancia de parte interesada, dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de esta Ley, las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la Junta Electoral Central.
- f) Unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa electoral.
- g) Aprobar a propuesta de la Administración del Estado o de las Administraciones de las Comunidades Autónomas los modelos de actas de Constitución de Mesas electorales, de escrutinio, de sesión, de escrutinio general y de proclamación de electos. Tales modelos deberán permitir la expedición instantánea de copias de las actas, mediante documentos autocopiativos u otros procedimientos análogos.
- h) Velar por el cumplimiento de las normas relativas a las cuentas y a los gastos electorales por parte de las candidaturas durante el período comprendido entre la convocatoria y el centésimo día posterior al de celebración de las elecciones.
- i) Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia.
- j) Ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales.
- k) Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas hasta la cuantía máxima prevista en esta Ley.
- l) Expedir las credenciales a los Diputados, Senadores, Concejales, Diputados Provinciales y Consejeros Insulares en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia, una vez finalizado el mandato de las Juntas Electorales Provinciales y de Zona.

Además de las anteriores competencias, la JEC, dependiendo del proceso, tiene competencias relacionadas con la recepción y proclamación de

candidaturas, con la conformidad de papeletas y sobres electorales y distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral de los partidos.

Tiene, por tanto, la Junta Electoral Central una serie de competencias de naturaleza 'administrativa' para desempeñar las cuales utiliza pocas tecnologías de la información. En general sus comunicaciones con otros actores del proceso, por ejemplo formaciones políticas, y por tanto el propio proceso mejorarían, si se implementaran herramientas para facilitar y agilizar los trámites que deben realizar a lo largo del proceso electoral.

2.2. JUNTAS ELECTORALES PROVINCIALES Y DE ZONA

Las Juntas Electorales Provinciales y de Zona no son órganos permanentes, sino que se constituyen tras la convocatoria de elecciones.

La Junta Electoral Provincial está compuesta por tres Vocales, Magistrados de la Audiencia Provincial y dos Vocales nombrados por la Junta Electoral Central entre Catedráticos y Profesores Titulares de Derecho o de Ciencias Políticas y de Sociología.

La Junta Electoral de Zona está compuesta por tres Vocales, Jueces de Primera Instancia o Instrucción designados por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia respectivo y dos Vocales designados por la Junta Electoral Provincial.

Las competencias de las Juntas Electorales Provinciales y de Zona se encuentran detalladas en el artículo 19 de la LOREG, siendo en algunos casos similares a las de la JEC dentro del ámbito que les corresponde (puntos h, i, j, dentro del apartado 19.1 de la LOREG).

Asimismo, al igual que en el caso de la Junta Electoral Central, dependiendo del proceso, tienen competencias relacionadas con la recepción y proclamación de candidaturas y con la conformidad de papeletas y sobres electorales. Las Juntas Provinciales también tienen competencias en la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral de los partidos.

Al igual que en el caso de la Junta Electoral Central, las Juntas Provinciales y de Zona están poco informatizadas. Con ocasión de las Elecciones al Parlamento Europeo las Juntas Provinciales han contado con una aplicación informática en la que han podido hacer el recuento del voto exterior (el de los españoles residentes en otros países) por medio de un lector de código de barras puesto que las papeletas lo llevaban en esta ocasión. De esta manera han podido realizar más fácilmente el escrutinio definitivo de votos.

A la vista del conjunto de competencias y funciones a desarrollar por las Juntas a lo largo del proceso electoral, se hace evidente la necesidad de que cuenten con herramientas que les faciliten sus diversas funciones, como son las que les proporcionan hoy día las tecnologías de la información.

2.3. MESAS ELECTORALES

En su Acuerdo de 7 de junio de 1995, la Junta Electoral Central destacó que, «como parte de la Administración Electoral, a las Mesas corresponde la presidencia del acto de votación, el control del desarrollo de la votación y la realización del recuento o escrutinio con arreglo a la Constitución y a la Ley, trascendental misión que se atribuye a ciudadanos designados por sorteo.»

Según determina la LOREG las circunscripciones electorales están divididas en Secciones Censales, conteniendo cada Sección un máximo de dos mil electores y un mínimo de 500. Cada término municipal cuenta al menos con una Sección que, en ningún caso puede pertenecer a dos municipios distintos.

En cada sección debe haber una Mesa Electoral, pero cuando el número de electores de la Sección o la diseminación de la población lo haga aconsejable, la delegación Provincial del Censo Electoral, a propuesta del Ayuntamiento correspondiente, puede disponer la formación de otras Mesas y la distribución de los electores entre ellas.

Según los artículos 25 y 26 de la LOREG, cada Mesa estará formada por un Presidente y dos Vocales. Su formación compete a los Ayuntamientos, bajo la supervisión de las Juntas Electorales de Zona. El Presidente y los dos Vocales de cada Mesa son designados por sorteo público entre la totalidad de las personas censadas en la Sección correspondiente, menores de 65 años sabiendo leer y escribir. Estos cargos son obligatorios.

Además de estos cargos obligatorios, en cada Mesa Electoral puede haber hasta dos interventores por cada candidatura presentada en las elecciones que pueden participar en las deliberaciones de la Mesa con voz pero sin voto.

Por la forma en que obtiene la composición de la Mesa, así como por el control que pueden ejercer sobre el desarrollo de la votación las diversas candidaturas, se garantiza una transparencia absoluta del sistema de votación y recuento de votos. No obstante puede haber errores debido a la inexperiencia de los miembros, como el Tribunal Constitucional señala en su

sentencia 24/1990 diciendo que «en un sistema electoral como el nuestro están todas y siempre integradas por ciudadanos extraídos por sorteo, se cuenta con la ventaja de la absoluta independencia de las Mesas respecto de cualquier poder o candidatura pero, por otra parte, es ineludible la existencia de frecuentes errores derivados de la inexperiencia casi segura de los miembros de las mesas».

Este es, por tanto, uno de los casos, en los que las tecnologías de la información pueden influir más en la mejora del procedimiento electoral. De hecho en las pasadas elecciones al Parlamento Europeo ya se ha probado con éxito en tres ciudades una herramienta de ayuda a la gestión de la Mesa Electoral durante la jornada electoral, que es el llamado Colegio Administrado Electrónicamente.

No obstante, hay que señalar que la utilización o la incorporación de las tecnologías de la información al proceso electoral no significa hoy día necesariamente voto electrónico, ya que, por la naturaleza de la administración electoral de base en España, ciudadanos elegidos al azar para ser miembros de mesa, que ejercen un control directo en el proceso de votación y recuento de papeletas, se podría debilitar la confianza del electorado en el sistema si ese recuento de papeletas lo realizara una '*máquina*' de una forma menos comprensible.

3. OTROS ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES. SITUACIÓN DEL USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES O COMO AYUDA A LA GESTIÓN DE LOS MISMOS

3.1. LA OFICINA DEL CENSO ELECTORAL

Según el artículo 29 de la LOREG, la Oficina del Censo Electoral (OCE), encuadrada en el Instituto Nacional de Estadística, es el órgano encargado de la formación del Censo Electoral y ejerce sus funciones bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central.

Un cambio fundamental en cuanto a la actualización del Censo Electoral vino determinado por la modificación de la LOREG por la Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo, sustituyendo el sistema de revisión anual por el de revisión continua del Censo Electoral. Esta última Ley Orgánica es desarrollada en el Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la

actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo, quedando sustituido el sistema de revisión anual del censo referido al 1 de enero de cada año por el procedimiento de actualización mensual.

Mediante estas modificaciones normativas se posibilitaba el contar con un censo electoral permanentemente actualizado.

En la práctica la manera de tener los ficheros del censo electoral de cada municipio actualizados mes a mes pasaba por la informatización de todo el sistema. Para obligar a ello se publicó la Orden de 24 de abril de 1996 «por la que se dictan normas técnicas para la actualización mensual del Censo Electoral» (B.O.E. núm. 102, de 27 de Abril), en la que se daban especificaciones muy concretas a los Ayuntamientos de cómo enviar la actualización de los ficheros todos los meses y se les indicaba que la información se remitiera en soporte informático (aunque se les permitía otros medios). A partir de entonces, para cada elección el Censo se cierra el día primero del mes anterior al de la fecha de convocatoria.

Según la LOREG, los Ayuntamientos están obligados a mantener un servicio de consulta de las listas electorales de sus respectivos municipios o demarcaciones. Actualmente la consulta, previa identificación del interesado, se podrá realizar por medios informáticos o mediante exposición al público si no se cuenta con medios para ello.

No obstante, la Oficina del Censo Electoral ha puesto a disposición de los electores en su página Web un servicio de consulta de datos on-line por medio del DNI electrónico.

3.2. LA ADMINISTRACIÓN GESTORA DEL PROCESO ELECTORAL: DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR

La Dirección General de Política Interior es la encargada de preparar los medios necesarios para que el día de la votación los electores puedan ejercer el derecho de sufragio con todas las garantías previstas en la Ley.

Para ello deben desarrollar una serie de tareas concretas directamente y además coordinar la intervención de los diferentes actores del proceso.

Cuando se convocan elecciones, entre otras cosas, debe realizar tareas de estimación, contratación y coordinación de la distribución del material que

deben tener las Mesas electorales el día de la votación (papeletas, sobres, actas, manuales de miembros de mesa, urnas, cabinas, etc.); distribución y control del gasto de los diferentes Centros de Gasto (Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno); contratación de los servicios para la realización del escrutinio provisional de resultados y seguimiento de las diferentes pruebas; contratación de un local que cuente con los requisitos de espacio, seguridad, posibilidades de distribución, etc., para que el día de la votación se pueda utilizar como Centro Nacional de Difusión de Datos; coordinación de los diferentes organismos que intervienen a lo largo del proceso (la Administración Electoral, la Oficina del Censo Electoral, Correos y las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno); coordinación de las Unidades que intervienen en el Centro Nacional de Difusión de datos el día de la votación; seguimiento de incidencias en Mesas Electorales el día de la votación, etc.

Otra importante función de la Dirección General de Política Interior, como veremos en el punto siguiente, es la de implementar herramientas que faciliten las acciones de los actores que intervienen en el proceso electoral (electores, partidos políticos y agrupaciones de electores, administración electoral y Tribunales).

4. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR

La Dirección General de Política Interior ha iniciado una línea de trabajo para dar impulso a la utilización de tecnologías de la información que permitan facilitar y agilizar la actuación de los diferentes actores del proceso, así como mejorar la calidad y proporcionar la máxima garantía y confianza en el sistema.

Así, en las últimas elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009, se han puesto a disposición de los electores, formaciones o administración electoral las siguientes herramientas:

4.1. COLEGIO ADMINISTRADO ELECTRÓNICAMENTE (CAE): AYUDA A LA GESTIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA MESA ELECTORAL

Se ha utilizado como prueba en tres ciudades, con idea de ir extendiendo su uso. La herramienta está constituida por un PC portátil, una impresora,

un lector óptico y un pen drive que lleva encriptada la lista de electores correspondiente a la mesa. Al inicio de la jornada electoral, el Presidente de la Mesa enciende el ordenador y conecta al mismo el pen drive. Entonces se pone en marcha una aplicación que permite a los miembros de la Mesa realizar las gestiones que conlleva el proceso de votación, de forma guiada, obteniendo todas las actas impresas.

4.2. WEB ACCESIBLE PARA TODOS LOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO

Se ha puesto a disposición de electores, formaciones políticas y Administración Electoral un completo medio de consulta de todo tipo de información relativa al proceso, por ejemplo candidaturas, explicación de distintos procedimientos de votación, información específica para miembros de mesa, resultados provisionales y definitivos, información del colegio electoral correspondiente (enlace a página de la OCE), etc. Además la Web es accesible para las personas ciegas.

4.3. IMPRESOS PDF EN LA WEB: PARA ELECTORES Y PARA CANDIDATURAS

En las pasadas elecciones al Parlamento Europeo, ha sido una gran ventaja para electores y formaciones políticas el poder descargar de la Web electoral muchos de los impresos que utilizan en el proceso.

Por ejemplo, el de solicitud de voto por correo para personas temporalmente en el extranjero, presentación de candidaturas, nombramiento de apoderados, nombramiento de interventores, etc.

Esto ha significado además de la ventaja del usuario, un ahorro de papel en la fabricación de impresos (se han ahorrado 5 millones de impresos aproximadamente).

4.4. APLICACIONES INFORMÁTICAS PARA LA GESTIÓN DE LAS JUNTAS ELECTORALES

La informatización actual ha permitido la lectura de votos recibidos del exterior, realizar el escrutinio definitivo y la proclamación de cargos electos, entre otras cosas.

4.5. APLICACIÓN DE GESTIÓN DEL GASTO (CAJAELE) PARA LA ADMINISTRACIÓN GESTORA

Permite controlar on-line el gasto en elecciones de los centros de gasto de los organismos implicados en el proceso electoral.

4.6. PLANTEAMIENTO FUTURO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR

En cuanto al planteamiento futuro de la Dirección General, a corto y medio plazo, es, por una parte, extender las herramientas ya utilizadas hasta donde lo permita la Ley como, por ejemplo, la utilización del CAE a mayor número de ciudades, ampliar la informatización actual para la gestión de las Juntas Electorales o incorporar nuevos impresos electorales a la Web electoral, y por otra, promover que las modificaciones de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que se puedan llevar a cabo dentro del marco de la Subcomisión creada en el seno de Comisión Constitucional para realizar esto, se consideren importantes las destinadas a conseguir una Ley más neutral tecnológicamente y que permita utilizar tecnologías de la información en más partes del proceso.

5. CONCLUSIONES

Como conclusión hay que decir que la Dirección General de Política Interior considera que las tecnologías de la información deben estar al servicio del proceso electoral y no al revés. Lo cual implica no modificar los principios, es decir que exista por parte de la Mesa Electoral un control completo del proceso de votación, y que no se modifique el mismo. No se admite un sistema de votación que signifique pérdida de confianza y control durante una parte del mismo por parte de la ciudadanía.

Que no obstante lo anterior, el incremento en el uso de tecnologías de la información en muchas de las actuaciones del proceso electoral supone mejorar la calidad, seguridad y confianza en el sistema.

Por último, que la única forma de poder incorporar tecnologías de la información, en algunos casos, supone una modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, procurando que la Ley Electoral sea una ley tec-

nológicamente neutral y que, sin abandonar los principios básicos, no prejuzga la tecnología a usar en las distintas fases del proceso electoral.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel: Código electoral. Wolters Kluwer España, 2008.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín: «Los derechos políticos» en *Derecho constitucional, Vol. I. El ordenamiento constitucional. Derechos y derechos de los ciudadanos*. 6ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.
- LÓPEZ GUERRA, Luis: «Derechos de participación política» en *Derecho constitucional, Vol. I. El ordenamiento constitucional. Derechos y derechos de los ciudadanos*. 6ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.
- RALLO LOMBARTE, Artemi: *Garantías electorales y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- ROMÁN MARUGÁN, Paloma (coord.): *Sistema político español*. Madrid: McGraw-Hill, 2001.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel: «Las garantías del derecho electoral». *Revista de las Cortes Generales*, ISSN 0213-0130, núm. 20, (1990), pp. 91-118.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Manual de procedimiento electoral*. Madrid: Ministerio del Interior, D.L. 1991, ISBN 84-87808-08-5.

APLICACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE JUNIO DE 2009: PROYECTO DE COLEGIO ADMINISTRADO ELECTRÓNICAMENTE (CAE)

LUIS FELIPE PARADELA GONZÁLEZ

Dirección General de Política Interior

1. INTRODUCCIÓN. 2. ¿POR QUÉ SE REALIZA EL PROYECTO? 3. ¿EN QUÉ CONSISTE EL PROYECTO CAE? 3.1. Equipamiento informático de las Mesas Electorales. 3.2. Distribución del censo a las Mesas Electorales mediante un pendrive. 3.3. Introducción de un código de barras en las papeletas electorales. 4. ¿QUIÉN REALIZA LA EXPERIENCIA PILOTO? 5. ¿CÓMO SE REALIZÓ? 5.1. Aceptación por los miembros de las mesas electorales de la utilización del equipamiento informático. 5.2. Adecuada selección y formación de los representantes de la administración en las Mesas Electorales. 5.3. Adecuada distribución e instalación de los equipos. 6. ¿DÓNDE SE REALIZÓ? 7. ¿CUÁNDO SE REALIZÓ? 8. EVALUACIÓN DE RESULTADOS. 8.1. Control de las incidencias producidas en las 462 mesas. 8.2. Comparación del envío de resultados del escrutinio provisional entre las mesas de la experiencia piloto y el resto de las mesas. 8.3. Encuestas de evaluación realizadas a los participantes en la experiencia piloto. 9. CONCLUSIONES DE LA EXPERIENCIA PILOTO.

RESUMEN

El artículo describe la experiencia piloto puesta en marcha por el Ministerio del Interior en las elecciones al Parlamento Europeo celebradas el 7 de junio de 2009.

La experiencia piloto, que se denomina Proyecto de Colegio Administrado Electrónicamente (Proyecto CAE), fue autorizada por la Junta Electoral Central y se desarrolló en las ciudades de Lleida, Pontevedra y Salamanca, teniendo sus resultados electorales plena validez legal.

El proyecto CAE, que se realizó con pleno éxito, tenía como objetivos facilitar la realización de las tareas de los Miembros de las Mesas mediante la utilización de las

tecnologías de la información, aumentar la seguridad, fiabilidad y rapidez de los procesos electorales y lograr un significativo ahorro de costes, debido, entre otros factores, a la disminución de consumo de papel.

ABSTRACT

The article describes the pilot experience carried out by the Ministry of the Interior in the Elections to the European Parliament which took place on 7 June 2009.

The pilot experience, which was named Project for an Electronically Managed Electoral College (CAE Project), was duly authorized by the Central Electoral Board and performed at the cities of Lleida, Pontevedra and Salamanca, where the electoral results had full legal validity.

The CAE Project, carried out with full success, had the aims of making it easier for the Boards Members to perform their tasks by means of CIT use, that of increasing the safety, reliability and speed of the electoral proceedings, and that of achieving noticeable cost decreases, which was due, among other factors, to the decrease of paper consumption.

Palabras clave: Elecciones al Parlamento Europeo, Informatización de Mesas Electorales, Papeletas, Código de barras, Lector óptico, Proyecto CAE, Colegio Administrado Electrónicamente, Lector eDNI, Impresora láser.

Keywords: European Parliament Polls, Electoral Board Computerization, Bar Code, Bar Code Reader, CAE Project, Electronically Managed Electoral College, Digital ID Card Reader, Laser printer.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Los procesos electorales, a través de los cuales los ciudadanos eligen a sus representantes políticos, son uno de los factores fundamentales que contribuyen al fortalecimiento de la democracia. Si los ciudadanos consideran que el resultado de un proceso electoral no refleja la voluntad manifestada en las urnas, la democracia queda profundamente dañada.

El primer requisito que requiere un Gobierno, ya sea de ámbito local, autonómico o estatal, para que pueda ejercer sus funciones en una democracia es que los ciudadanos consideren que dicho Gobierno es el resultado de la voluntad expresada en las urnas a través de un proceso electoral que cum-

pla los requisitos, acertadamente establecidos en el artículo 68.1 de nuestra Constitución, de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

Dada la importancia que tienen los procesos electorales en los sistemas democráticos, resulta evidente la preocupación que existe por introducir mejoras jurídicas y técnicas que aumenten la fiabilidad y confianza de los ciudadanos en los resultados electorales y, en este sentido, la utilización de las tecnologías de la información puede representar una oportunidad de mejora indudable y así lo están entendiendo la mayoría de los países que, en función de sus particulares circunstancias, están incorporando estas tecnologías en la mejora de sus procesos electorales.

En España, el sistema electoral vigente ha venido realizando su función con notable éxito ya que existe una aceptación general de sus resultados y no ha sido puesto en cuestión a lo largo de las sucesivas convocatorias electorales.

En consecuencia, una primera consideración que hay que poner de manifiesto respecto a la utilización de las tecnologías de la información en los procesos electorales en España, es que deben tener, como objetivo prioritario, además de cumplir fielmente la legislación vigente que desarrolla los principios constitucionales anteriormente señalados, el fortalecimiento de la confianza, actualmente existente, de los ciudadanos en la fiabilidad del resultado electoral.

Sin embargo, dejando aparte la consideración anteriormente señalada, es también evidente que las tecnologías de la información pueden incrementar la fiabilidad, seguridad y confianza en los procesos electorales con una importante disminución de costes. Es por esto que el Ministerio del Interior propuso a la Junta Electoral Central la realización del Proyecto del Colegio Administrado Electrónicamente (Proyecto CAE) como una experiencia piloto, con plena validez legal, de incorporación de las tecnologías de la información para la mejora de las actividades que tienen que realizar los Miembros de las Mesas Electorales, en las elecciones al Parlamento Europeo del 7 de junio de 2009.

La experiencia piloto fue aprobada por la Junta Electoral Central el 2 de abril de 2009 y se llevó a cabo en las todas las Mesas Electorales de las ciudades de Lleida, Pontevedra y Salamanca, siendo sus resultados una oportunidad para reflexionar sobre las posibilidades que pueden aportar las tecnologías de la información a la mejora de los procesos electorales

Con objeto de contribuir a dicha reflexión, parece oportuno describir la experiencia piloto dando respuesta a lo que Rudyard Kipling llamaba los seis «honrados servidores del hombre» y que, según él, debían analizarse ante

cualquier nueva actividad que se quisiese realizar. Estos seis honrados servidores, que seguidamente se analizan, son: ¿Por qué? ¿Qué? ¿Quién? ¿Cómo? ¿Dónde? ¿Cuándo?

Pero la reflexión sobre la experiencia piloto no estaría completa si, además de dar una respuesta adecuada a los seis «honrados servidores del hombre» de R. Kipling, no se hubiese diseñado también un plan para evaluar los resultados obtenidos. Este plan comprendía la medición de ciertos parámetros claves en el desarrollo de la experiencia y la realización de dos encuestas a los que han participado directamente en ella: una a los Representantes de la Administración en las Mesas Electorales y otra, realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas, a los Miembros de las Mesas Electorales.

La evaluación de los datos obtenidos y de la información que proporcionan las encuestas, pueden ayudar a definir, con mayor claridad, las posibilidades de la aplicación de las tecnologías de la información a la mejora de los procesos electorales.

2. ¿POR QUÉ SE REALIZA EL PROYECTO?

La Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio del Régimen Electoral General configura un sistema electoral que, entre otros aspectos significativos, se caracteriza por su sencillez y transparencia, así como por ser los ciudadanos, al formar parte de las Mesas Electorales, los que actúan de notarios públicos dando fe de los resultados del proceso de votación.

Estas características han influido notablemente en la aceptación general de los resultados electorales y, en consecuencia, deberán ser conservadas en cualquier proyecto de utilizar las tecnologías de la información para mejorarlos.

Sin embargo, el proceso electoral español adolece de ser excesivamente manual, tener un consumo elevado de papel y una falta de automatismo en la trasmisión de los datos, lo que puede ocasionar errores en el escrutinio provisional.

En concreto, todas las tareas que realizan los Miembros de Mesa se hacen manualmente ya que los censos, las actas, los manuales de mesa y demás documentos electorales se distribuyen en papel y la trasmisión de los datos de participación y recuento provisional, se realizan preguntando los Representantes de la Administración a los Miembros de Mesa estos datos, que anotan manualmente y posteriormente los transmiten por teléfono o a través de una PDA a los centros de recogida de información.

También es de destacar que en el sistema electoral hay una elevada edición de papeletas por parte de la Administración. Actualmente, aparte de las papeletas que editan los partidos políticos, la Administración se ve obligada a editar, de cada candidatura, un número equivalente a más del 100 % de papeletas del censo electoral, debido a que tiene que garantizar que en todos los Colegios Electorales debe de haber papeletas suficientes de todas las candidaturas que participan en las elecciones, para que los ciudadanos puedan ejercer libremente su voto. La razón por la que se imprimen un número tan elevado de papeletas es que si faltasen papeletas en alguno o algunos Colegios Electorales, la Administración no tiene posibilidades de producirlas en imprenta y distribuirlas con la celeridad necesaria para que no se tuviera que interrumpir el proceso de votación.

Esta situación da origen a que posteriormente haya que destruir un elevadísimo número de papeletas que no se han usado, ya sea porque se ha producido una abstención más o menos elevada, o porque haya partidos que han obtenido un número de votos muy reducido.

Este elevado consumo de papeletas lo pone de manifiesto el «Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General», de 24 de febrero de 2009, al señalar que el *«Estado imprime más de 908 millones de papeletas, equivalentes a unas 1589 toneladas de papel. Para obtenerlo se necesita la madera de 22.246 árboles adultos de 20 centímetros de diámetro y 25 metros de alto. Y eso sin contar las que encargan los partidos y los sobres.»*

Si a estos datos que pone de manifiesto el informe del Consejo de Estado se añade que en las pasadas elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009 sólo votó el 44,9 % del electorado y que únicamente dos partidos obtuvieron más del 5,1 % de los votos, se pone de manifiesto el beneficio ecológico y económico que se puede conseguir con un sistema de edición de papeletas que permita ajustar su producción a la demanda, garantizando la existencia de papeletas suficientes en los Colegios Electorales.

Como consecuencia de esta situación, parecía oportuno utilizar las tecnologías de la información para tratar de solucionar estos problemas, y el Ministerio del Interior diseñó y propuso realizar la experiencia piloto, con plena validez legal, del Proyecto CAE, con los siguientes objetivos:

- Respeto absoluto de la legislación vigente.
- Mejora de la seguridad, fiabilidad y rapidez de escrutinio electoral.

- Facilitar la realización de las tareas de los Miembros de Mesa y las Juntas Electorales.
- Ahorro de costes en la impresión y distribución de papeletas y documentación electoral.
- Garantizar que cualquier problema en el equipamiento informático de las Mesas Electorales no impediría la realización del proceso de votación.

3. ¿EN QUÉ CONSISTE EL PROYECTO CAE?

El Proyecto de Colegio Administrado Electrónicamente que se puso en marcha en la experiencia piloto consistía en:

- Dotar de un equipamiento informático a las Mesas Electorales como apoyo a las actividades de los Miembros de Mesa.
- Distribución del censo electoral en un pendrive a las Mesas Electorales de la experiencia piloto.
- Introducir en todas las papeletas electorales un código de barras que identificaba a la candidatura electoral.

3.1. EQUIPAMIENTO INFORMÁTICO DE LAS MESAS ELECTORALES

A las Mesas Electorales de la experiencia piloto se las dotó con el siguiente equipamiento informático:

- Un PC con lector de e-DNI, un módem GPRS y la correspondiente aplicación informática.
- Una pantalla TFT adicional.
- Una impresora láser con dos bandejas de alimentación.
- Un lector de código de barras.
- Un ratón.

En primer lugar hay que poner de manifiesto que un requisito que debía cumplir el hardware que se dotase a las Mesas Electorales y a las Juntas Electorales Provinciales para el escrutinio del voto CERA, es que debía ser totalmente estándar y no específico para el sistema electoral, de forma que, una vez

pasadas las elecciones, pudiese ser utilizado en cualquier otro tipo de actividad, con lo que se conseguía un ahorro de coste al evitar hacer una inversión que fuera solamente utilizada el día de las elecciones. Además, el poner un equipamiento estándar, permite sistemas de contratación como el alquiler de dichos equipos para los días en que se celebre la jornada electoral, que, en el caso de un equipamiento diseñado específicamente para las elecciones, sería más difícil de realizar. En consecuencia, tanto el PC, como la pantalla, la impresora y el lector de código de barras con el que se dotó a las Mesas Electorales, pueden ser utilizados después del día de las elecciones en cualquier otra actividad.

La pantalla conectada al PC tenía como objetivo aumentar la transparencia de las actividades que se hacen en el PC ya que los Interventores de los partidos podían ver cómodamente, a través de ella, lo que hacen los Miembros de la Mesas.

- La aplicación informática que se instaló en el PC, que no permitía la conexión a Internet, fue diseñada lo más sencilla e intuitiva posible con objeto de que su aprendizaje por los Miembros de Mesa fuera rápido y les permitiera realizar de forma secuencial y tutorizada las tareas de la jornada electoral.

En concreto la aplicación permitía realizar, con rapidez y seguridad, las siguientes actividades:

- Consultar los Manuales de Mesa y las contestaciones dadas por la Junta Electoral Central a las preguntas más frecuentes.
- Identificación de los Miembros de Mesa, Interventores y votantes, así como la elaboración e impresión de los documentos electorales: actas, lista numerada de votantes y justificantes de votación.
- Impresión del censo de electores.
- Dar de alta a los electores que aportaban una Certificación Específica Censal.
- Remitir al Centro de Recogida de Información (CRI), por el módem GPRS, los datos de participación y los resultados finales para el escrutinio provisional.
- Impresión de papeletas.
- Identificación por el código de barras de los votantes que han ejercido el derecho de sufragio por correo y el voto CERA.
- Recuento de papeletas mediante el lector de código de barras.

La impresora láser con la que se equipaban las Mesas Electorales tenía dos bandejas con objeto de facilitar la impresión de documentos de diferente formato de papel. En una bandeja se podían imprimir las actas, censo y demás documentos electorales en formato DIN A4 y en la otra se imprimían las papeletas.

El lector del e-DNI tenía como objetivo el que el ciudadano que fuese a votar y tuviese el e-DNI, podía, si lo deseaba, introducir el e-DNI en el lector para encontrarse en el censo electoral, pero en ningún caso para votar electrónicamente ya que dicho tipo de votación no está admitido en nuestra legislación y la aplicación informática no lo permitía.

3.2. DISTRIBUCIÓN DEL CENSO A LAS MESAS ELECTORALES MEDIANTE UN PENDRIVE

Un requisito imprescindible para poder desarrollar el proyecto es que el censo electoral se pudiera incorporar al PC. De las distintas opciones posibles, de acuerdo con la Oficina del Censo Electoral, se estableció que el censo se distribuiría a cada Mesa que participaba en la experiencia piloto mediante un pendrive.

Con objeto de garantizar la seguridad del censo, la información contenida en el pendrive estaba cifrada y sólo podía utilizarse en el PC y con la aplicación instalada en cada Mesa Electoral.

Una vez constituida la Mesa, el Presidente introducía el pendrive en la conexión USB del PC y solamente si el censo correspondía a esa Mesa se podía iniciar el funcionamiento de la aplicación.

Una vez en funcionamiento la aplicación informática, los Miembros de la Mesa podían iniciar las actividades de la jornada electoral y, en cualquier momento, podían imprimir los ejemplares del censo que fueran necesarios, así como las papeletas y demás documentos electorales

3.3. INTRODUCCIÓN DE UN CÓDIGO DE BARRAS EN LAS PAPELETAS ELECTORALES

Uno de los problemas que se plantea en el recuento manual de los votos es, aparte de la lentitud, la dificultad de controlar que no se produzcan erro-

res tanto en la realización del propio recuento como en la transcripción manual de los datos a las actas.

La Ley Orgánica 5/1985 regula de forma muy detallada el procedimiento para realizar el recuento de las papeletas, al establecer, en el artículo 95.4, que:

«El escrutinio se realiza extrayendo el Presidente, uno a uno, los sobres de la urna correspondiente y leyendo en alta voz la denominación de la candidatura o, en su caso, el nombre de los candidatos. El Presidente pondrá de manifiesto cada papeleta, una vez leída, a los vocales, interventores y apoderados».

A tenor de la redacción del artículo, donde el legislador ha querido garantizar la transparencia del proceso de recuento de votos, queda completamente excluida del recuento de votos la utilización de cualquier máquina que automatice el recuento de forma no transparente.

Con objeto de cumplir fielmente lo establecido en el artículo 95.4 y tratar de aumentar la fiabilidad del recuento electoral y su transcripción a las actas, se introdujo en las papeletas electorales un código de barras que identificaba cada candidatura.

La introducción del código de barras permite que, al mismo tiempo que el Presidente de la Mesa cumple fielmente el procedimiento establecido en el artículo 95.4, se pueda leer la candidatura con el lector de código de barras y anotar su contabilización en el PC.

Una vez anotado en el PC la contabilización del recuento, que en ningún caso excluye que se pueda hacer también manualmente por los Miembros de Mesa que así lo consideren, la transcripción a las actas se puede hacer de forma automática, así como la remisión de los datos del escrutinio provisional al Centro de Recogida de la Información (CRI).

Con este procedimiento se garantiza una mayor celeridad y seguridad en el recuento electoral, con lo que el escrutinio provisional prácticamente coincide con el definitivo salvo las papeletas nulas y las impugnadas.

También hay que señalar que el código de barras es utilizado por la Oficina del Censo Electoral para identificar tanto a los votantes por correo como a los residentes ausentes que vivan en el extranjero (voto CERA) y el lector del código de barras, al leer dicho código, permite su rápida y fácil identificación en el censo del pendrive y agiliza el proceso de introducción en la urna del sobre con el voto de dichos votantes. En el caso de las elecciones al Parlamento Europeo, el voto por correo se contabiliza en las Mesas y el voto

CERA en las Juntas Electorales Provinciales, por lo que a dichas Juntas Electorales se les dotó también del equipamiento correspondiente.

4. ¿QUIÉN REALIZA LA EXPERIENCIA PILOTO?

Tanto la propuesta de realizar la experiencia piloto como su ejecución ha corrido a cargo de la Dirección General de Política Interior, que es a quien corresponde el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas el Ministerio del Interior sobre los procesos electorales y las consultas directas al electorado, así como el mantenimiento de las relaciones necesarias con la Administración Electoral y, en particular, con la Junta Electoral Central.

Una vez aprobada la experiencia piloto por la Junta Electoral Central, la Dirección General de Política Interior puso en marcha el proyecto con la colaboración de la Oficina del Censo Electoral que proporcionó a las Mesas que participaban en el proyecto el censo electoral, debidamente cifrado, en un pendrive.

5. ¿CÓMO SE REALIZÓ?

En primer lugar hay que señalar que la Dirección General de Política Interior, en el procedimiento abierto publicado en el DUE el 17 de diciembre de 2008 para la realización del escrutinio de las elecciones al Parlamento Europeo del 7 de junio de 2009, estableció, en el pliego de condiciones técnicas, tanto el equipamiento físico como funcional de las Mesas Electorales de las tres ciudades que iban a formar parte del Proyecto CAE.

La empresa adjudicataria del concurso público fue INDRA y a dicha empresa le correspondió, bajo la dirección de la Dirección General de Política Interior, la ejecución de lo que se establecía en el pliego de condiciones del concurso.

Para que la realización del proyecto pudiera tener éxito se identificaron una serie de factores claves, entre los que se pueden destacar, por su especial importancia, los siguientes:

- Aceptación por los Miembros de las Mesas Electorales de la utilización del equipamiento informático que se les había suministrado.
- Adecuada selección y formación de los Representantes de la Administración en las Mesas Electorales.
- Adecuada distribución e instalación de los equipos.

5.1. ACEPTACIÓN POR LOS MIEMBROS DE LAS MESAS ELECTORALES DE LA UTILIZACIÓN DEL EQUIPAMIENTO INFORMÁTICO

Es evidente que la aceptación por los Miembros de las Mesas Electorales de la utilización del equipamiento informático que se les había suministrado era un factor clave para la adecuada realización de la experiencia piloto.

Dado que los Miembros de Mesa se eligen por sorteo y no se sabe quienes van a ser hasta que no se presentan a las 8,00 horas en el local correspondiente y que no actúan como tales hasta que, a las 8,30 horas, el Presidente extiende el Acta de Constitución de la Mesa, cabría la posibilidad de que ningún miembro de la Mesa estuviese familiarizado con el uso del PC y, a pesar de que la aplicación se diseñó para que fuese sencilla de utilizar y muy intuitiva, decidiesen no utilizarla por falta de los conocimientos mínimos en el manejo de los PC,s.

Aunque era una posibilidad que no podía ser descartada, sí que había datos que indicaban que era poco probable ya que el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información aportaba datos que indicaban que un elevado porcentaje de la población española estaba en condiciones de utilizar las herramientas informáticas elementales que se habían instalado en las Mesas.

Así, por ejemplo, según los datos del Observatorio, el 63 % de los hogares tenía un ordenador y el 51 % tenía conexión a Internet. Si a estos datos añadimos que más del 91 % de las empresas utiliza ordenadores para su trabajo habitual, más del 78 % tiene red de área local y más del 94 % tiene conexión a Internet, era prácticamente seguro que, salvo casos excepcionales, algún miembro de la Mesa estaría en posesión de los conocimientos suficientes para utilizar la aplicación informática sin problemas.

En el caso de que se diese la situación de que ningún miembro de la Mesa estuviese en disposición de utilizar la aplicación informática, dado que estaba a disposición de la Mesa toda la documentación electoral en papel, se podía realizar la jornada de votación de forma tradicional sin ningún problema, por lo que la experiencia piloto no iba a impedir, en ningún caso, que las elecciones se celebrasen con plena normalidad.

Las previsiones que se realizaron en este importante tema fueron totalmente acertadas ya que de las 462 Mesas que participaron en la experiencia piloto, sólo en una Mesa, al inicio de la sesión, sus miembros decidieron seguir el proceso de votación por el sistema tradicional.

5.2. ADECUADA SELECCIÓN Y FORMACIÓN DE LOS REPRESENTANTES DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS MESAS ELECTORALES

Otro de los factores claves para el éxito de la experiencia piloto era la selección y formación de los Representantes de la Administración en las Mesas Electorales, que siempre existen para auxiliar a los Miembros de las Mesas en la jornada electoral, pero que, en este caso, requerían una especial preparación ya que no sólo debían instalar los equipos informáticos antes de constituirse la Mesa, sino que también deberían enseñar, en menos de media hora, a los Miembros de las Mesas a utilizar la aplicación informática que se les había instalado.

También era función de los Representantes de la Administración en las Mesas el asistir a sus miembros sobre cualquier duda o problema que se les pudiera presentar sobre el funcionamiento de la aplicación a lo largo de la jornada electoral.

La selección realizada por las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, a tenor del desarrollo posterior de la experiencia piloto, fue muy acertada ya que supieron instalar los equipos en el corto espacio de tiempo que tenían, dar la formación necesaria a los Miembros de Mesa para que utilizaran la aplicación informática y resolver los problemas y dudas que se les fueron presentando a lo largo de la jornada electoral.

En el gráfico núm. 1 se adjunta la distribución por edades de los Representantes de la Administración que participaron en la experiencia piloto, en donde se puede apreciar que la mayoría tenía una edad superior a los 40 años.

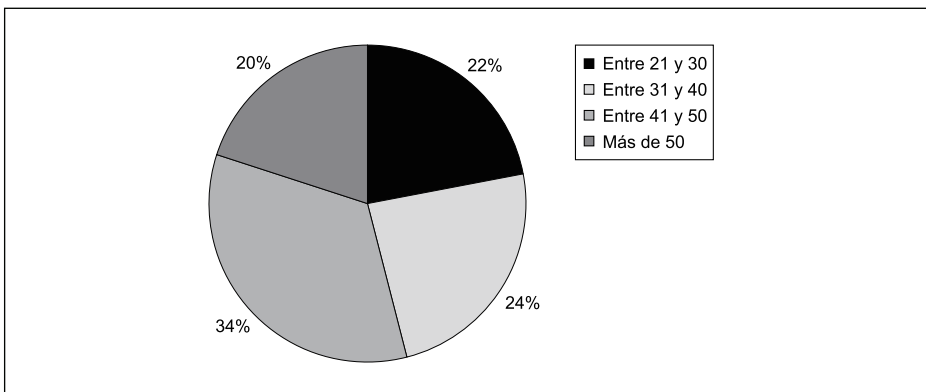


Gráfico 1.

La formación que recibieron los Representantes de la Administración en las Mesas, que a la vista de los resultados obtenidos fue bastante satisfactoria, consistió en un curso de tres horas de duración, con una parte teórica y otra práctica.

El número de alumnos por clase no era superior a diez y tras recibir la formación se les hacía un examen y el que no lo superaba era remplazado por otra persona.

Además de la formación presencial, los alumnos tenían a su disposición una formación e-learning para reforzar sus conocimientos.

5.3. ADECUADA DISTRIBUCIÓN E INSTALACIÓN DE LOS EQUIPOS

Por último, parece oportuno destacar la importancia que para el éxito de la experiencia piloto ha tenido la adecuada distribución e instalación de los equipos.

Dado que los equipos informáticos tenían que estar distribuidos e instalados en el propio día de la jornada electoral, fue necesaria una adecuada coordinación entre la empresa adjudicataria del concurso, los Ayuntamientos donde se celebró la experiencia piloto y las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

También es de destacar la colaboración de los Ayuntamientos en la selección y adecuación de los locales donde se ubicaban las mesas ya que había que contemplar nuevos requisitos respecto a otras elecciones, como son, entre otros: una mayor amplitud de las mesas para que los equipos informáticos no impidieran que los Miembros de las Mesas pudieran realizar sus funciones de forma adecuada, toma de corriente para el PC y la impresora, cobertura de telefonía móvil para que desde la aplicación informática, a través del módem GPRS, se pudieran mandar a los CRI la información de participación a las 14,00, 18,00 y 20,00 horas, así como los resultados del escrutinio provisional.

6. ¿DÓNDE SE REALIZÓ?

Se solicitó a la Junta Electoral Central realizar la experiencia piloto en la totalidad de las Mesas Electorales de los municipios de Lleida, Pontevedra y Salamanca.

La razón de escoger estas ciudades se debió a que pertenecen a tres Comunidades Autónomas diferentes, son de tamaño medio, ya que Lleida tiene 146 Mesas Electorales, Pontevedra 105 y Salamanca 211 y, además, dos de ellas pertenecen a Comunidades Autónomas con lengua propia lo que permitía comprobar el funcionamiento de la aplicación en lenguas diferentes.

También se tuvo en cuenta que las tres ciudades tenían expedido un elevado número de e-DNI en relación con el número de habitantes. En concreto Salamanca tenía expedidos 92.096 e-DNI, Lleida 22.480 y Pontevedra 52.887. Esto podía permitir una mayor utilización de este documento en el proceso de identificación de los electores.

7. ¿CUÁNDO SE REALIZÓ?

La experiencia piloto se realizó en las Elecciones al Parlamento Europeo de 7 de junio de 2009.

Las razones de realizar la experiencia piloto en estas elecciones se debe a que se celebran con distrito único y que al no coincidir con ninguna otra elección se consideró que era muy adecuada para realizar la experiencia piloto de introducir las tecnologías de la información en los procesos electorales, minimizando los riesgos que se podían presentar en una experiencia de este tipo.

8. EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Como se ha indicado anteriormente, la experiencia piloto tenía como objetivo evaluar si la introducción de las tecnologías de la información para ayudar a la realización de las actividades de los Miembros de la Mesas en una jornada electoral permitía, al mismo tiempo, aumentar la seguridad, fiabilidad y rapidez del escrutinio electoral, así como una disminución del consumo de papel, tanto en la edición de papeletas como en el resto de la documentación, sin que se produjeran problemas en el adecuado desarrollo de la jornada electoral.

Para evaluar los resultados de la experiencia piloto y comprobar si los objetivos que se pretendían alcanzar se habían conseguido, se estableció un plan de evaluación de los resultados obtenidos en base a las siguientes líneas de actuación:

- Control de las incidencias producidas en las 462 Mesas.

- Comparación del envío de resultados del escrutinio provisional entre las Mesas de la experiencia piloto y el resto de las Mesas.
- Encuestas de evaluación realizadas a los participantes en la experiencia piloto.

8.1. CONTROL DE LAS INCIDENCIAS PRODUCIDAS EN LAS 462 MESAS

En algunas de las 462 Mesas que formaban parte de la experiencia piloto se produjeron pequeñas incidencias de diferente tipo, como, por ejemplo, problemas al poner en marcha la impresora o malas conexiones de los cables, que fueron rápidamente solucionados.

El resumen de las incidencias no solucionadas y que obligaron a realizar las actividades de forma tradicional es el siguiente:

- a) De las 211 mesas de Salamanca, sólo una no utilizó el CAE y otra no pudo transmitir los datos al CRI en el escrutinio, debiendo hacerlo telefónicamente.
- b) De las 105 mesas de Pontevedra, sólo 4 tuvieron incidencias que no se solucionaron. Dos, aunque hicieron el proceso de votación con normalidad con la aplicación informática, no pudieron transmitir los datos al CRI en alguna de las fases de forma automática por falta de cobertura y las otras porque se corrompió la base de datos y la Mesa decidió seguir el proceso de votación de forma manual.
- c) De las 146 mesas de Lleida, sólo una tuvo problemas ya que el ordenador se quedó sin batería y al volver a encenderlo se había corrompido la base de datos y la Mesa decidió seguir el proceso de votación de forma manual.

8.2. COMPARACIÓN DEL ENVÍO DE RESULTADOS DEL ESCRUTINIO PROVISIONAL ENTRE LAS MESAS DE LA EXPERIENCIA PILOTO Y EL RESTO DE LAS MESAS

Uno de los factores que influyen en la aceptación general de los resultados electorales es la rapidez en publicar los resultados del escrutinio provisional y en la evaluación realizada en la experiencia piloto. Los resultados obtenidos, con relación a este tema, son los siguientes:

a) Comparación de cierre de Mesas Electorales en la Comunidad Autónoma de Castilla León y la ciudad de Salamanca.

En el gráfico 2 se puede ver que, a partir de que se hubo escrutado el 55 % de los resultados de los votos, las Mesas informatizadas entraron en el CRI antes que las transmitidas por teléfono y por PDA del resto de las Mesas de la Comunidad.

La hora media de finalización de todas las mesas de la ciudad fue a las 21,44 horas, teniendo en cuenta, además, que el censo medio de las Mesas de la ciudad de Salamanca fue de 594 electores, bastante superior al censo medio de las Mesas del conjunto de la Comunidad, que fue de 425 electores.

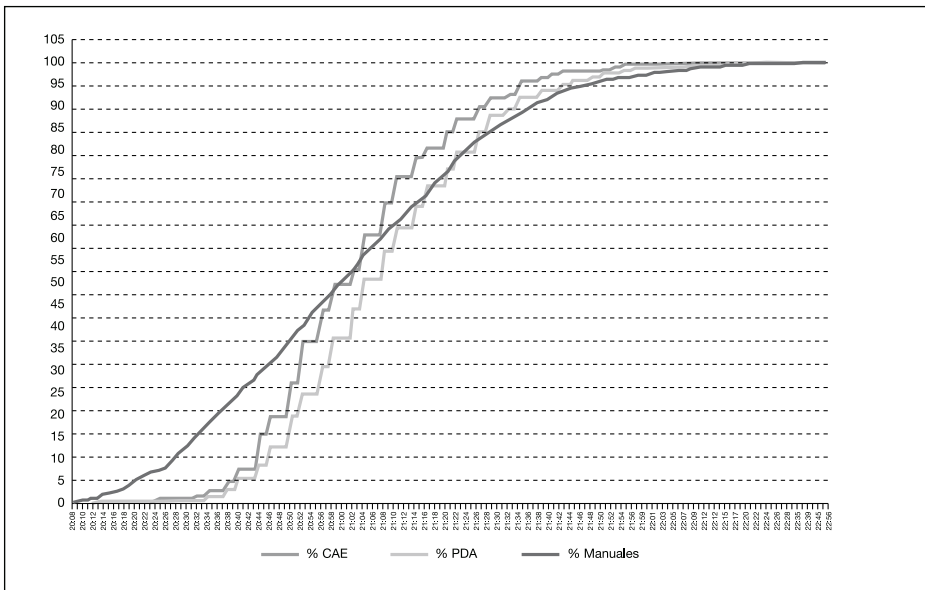


Gráfico 2.

b) Comparación de cierre de Mesas Electorales en la Comunidad de Cataluña y la ciudad de Lleida.

Tal como muestra el gráfico 3, los resultados de la votación de las Mesas informatizadas de la ciudad de Lleida entraron con mucha mayor anticipación en el CRI que las Mesas del resto de la Comunidad. La hora media de cierre de las Mesas de la ciudad fue a las 21,45 horas.

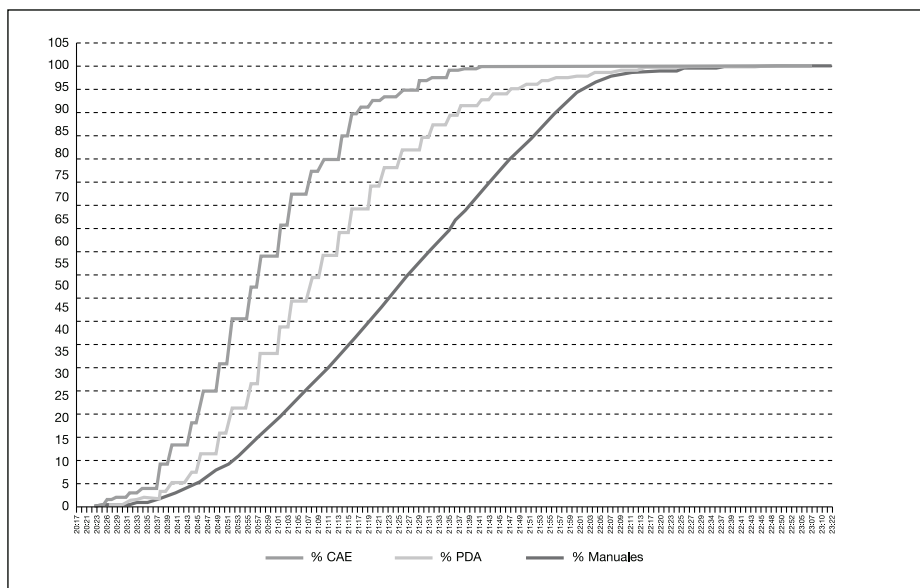


Gráfico 3.

En este caso el censo medio de las Mesas de la Ciudad de Lleida, que fue de 617 electores, es un poco inferior al de la Comunidad, que fue de 634.

c) Comparación de cierre de Mesas Electorales en la Comunidad de Galicia y la ciudad de Pontevedra.

En la ciudad de Pontevedra, tal como muestra el gráfico 4, los resultados de la votación en las Mesas de la ciudad entraron en el CRI con posterioridad a los del resto de la Comunidad transmitidos por PDA y también de los transmitidos por teléfono, excepto a partir del 65 y 85 % de las Mesas escrutadas, que entraron antes las Mesas de la ciudad de Pontevedra. La hora media de finalización de la actividad en las Mesas de la ciudad fue a las 22,19 horas.

También es necesario destacar que, en este caso, el censo medio de las Mesas de la ciudad de Pontevedra fue de 617 electores, superior al de la Comunidad, que fue de 557.

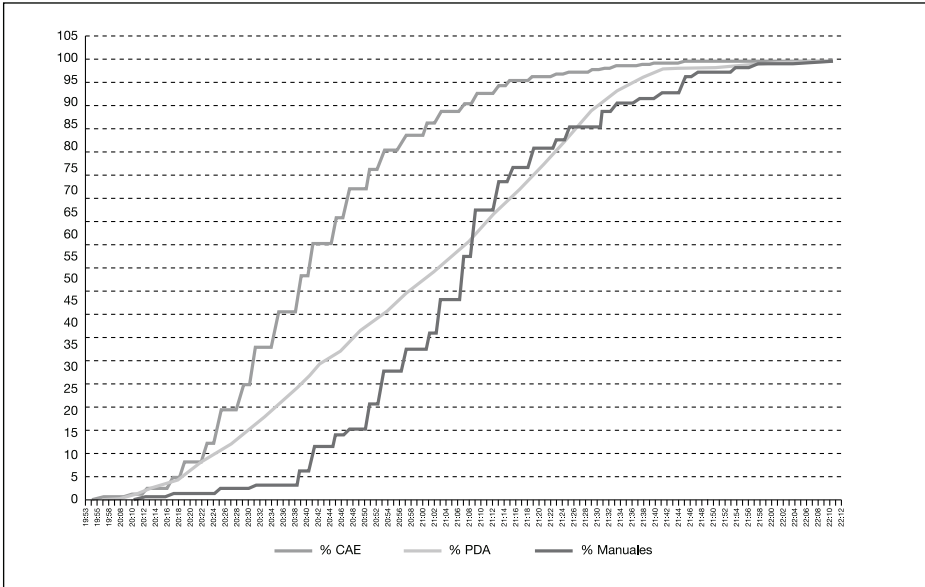


Gráfico 4.

c) Comparación de cierre de Mesas Electorales en el conjunto del Estado y el conjunto de las ciudades de Lleida, Pontevedra y Salamanca.

Tal como se muestra en el gráfico 5, las ciudades de la experiencia piloto cerraron y mandaron los resultados de la votación al CRI antes que el resto de las Mesas ya transmitieran estas sus resultados por PDA o por teléfono.

Además es de destacar también que el censo medio de electores de las tres ciudades, que fue de 609 electores, es bastante superior al del resto del Estado, que fue de 565.

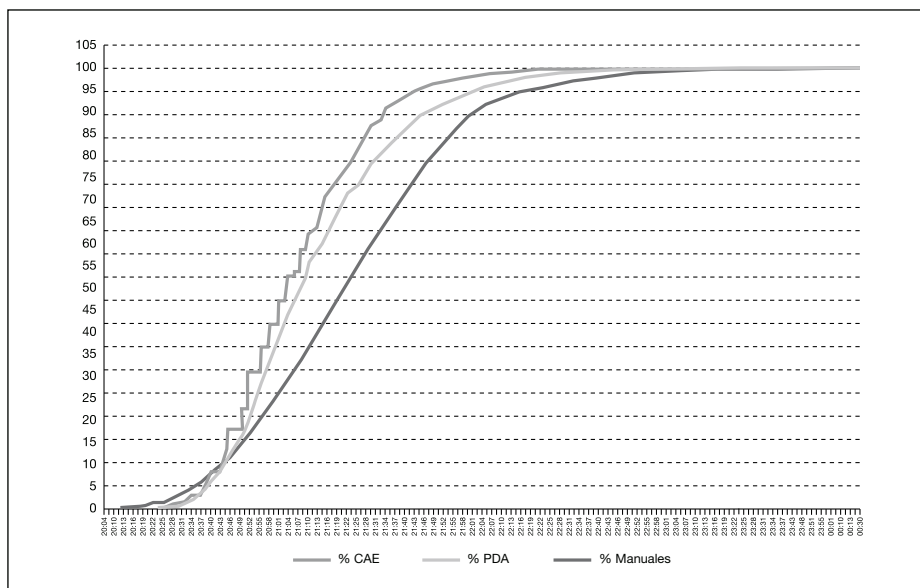


Gráfico 5.

8.3. ENCUESTAS DE EVALUACIÓN REALIZADAS A LOS PARTICIPANTES EN LA EXPERIENCIA PILOTO

Con objeto de evaluar la opinión de los participantes en la experiencia piloto, se planificaron dos tipos de encuestas.

- Una encuesta a los Representantes de la Administración en las Mesas de la experiencia piloto.
- Una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas a los Miembros de las Mesas de la experiencia piloto y a los Miembros de Mesa de otras tres ciudades de dimensiones semejantes a las de la experiencia piloto.

8.3.1. Resultados de la encuesta a los Representantes de la Administración en las Mesas de la experiencia piloto

La contestación al cuestionario fue realizada por 119 representantes de Lleida, 98 de Pontevedra y 169 de Salamanca. En total, 386 contestaciones, que representan el 83,5 % de los encuestados.

Seguidamente se comentan algunos aspectos de las contestaciones a las preguntas que se formularon en el cuestionario.

a) Grado de aceptación por los Miembros de las Mesas Electorales del equipamiento informático:

La aceptación al equipamiento informático de los Miembros de las Mesas no sólo se pone de manifiesto en que únicamente una Mesa rechazara su utilización, sino también en las contestaciones que se reflejan en el gráfico 6. Como se puede ver, el porcentaje de los Miembros de Mesa que manifiestan mucha aceptación, que son una mayoría muy significativa, más los que manifiestan bastante aceptación, varía entre el 98,15 % de Lleida y el 98,98 de Pontevedra.

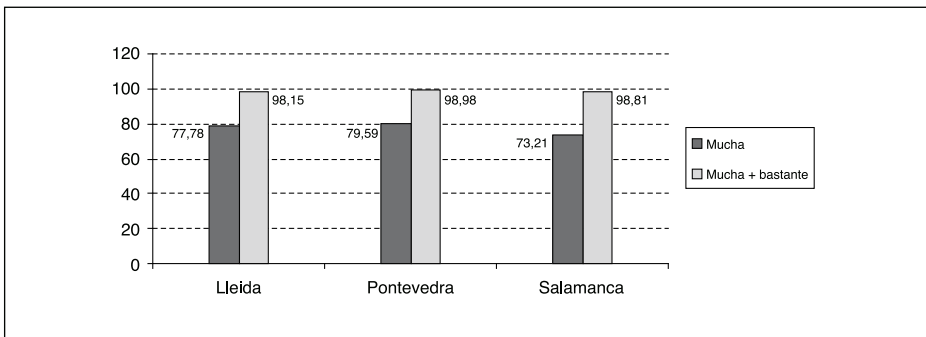


Gráfico 6.

b) Dificultades en la instalación del equipamiento informático:

La encuesta pone de manifiesto, tal como muestra el gráfico 7, los escasos problemas que se han presentado a la hora de instalar los equipos ya que el porcentaje de los que no han tenido ningún problema, que son una mayoría muy significativa, más los que han tenido pocos, está entre el 97,92 % de Pontevedra y el 100% de Lleida.

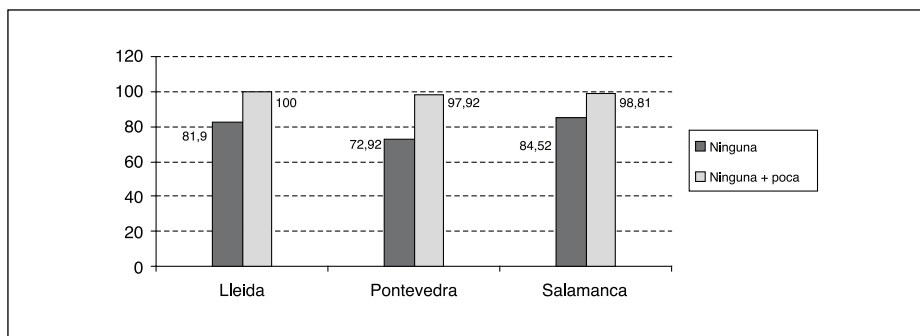


Gráfico 7.

c) Facilidad del aprendizaje de los Miembros de las Mesas del manejo del sistema informático:

El aprendizaje del sistema informático por los Miembros de las Mesas ha sido muy rápido. Tal como muestra el gráfico 8, el porcentaje de los que han aprendido muy rápido, que es una mayoría muy significativa, más los que han aprendido bastante rápido, varía entre el 95,31 de Lleida y el 97,62 de Salamanca.

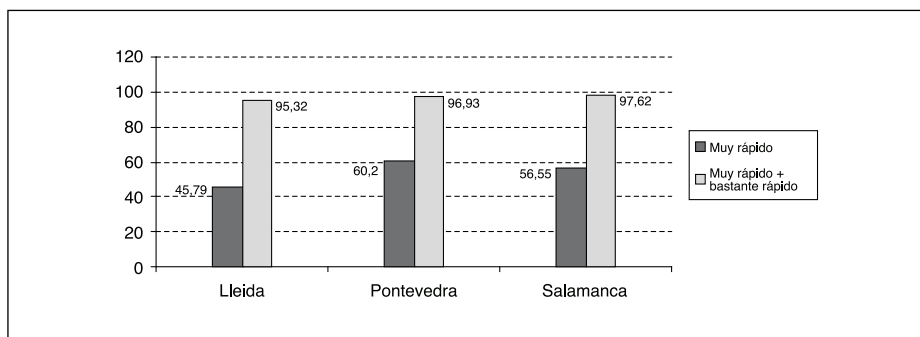


Gráfico 8.

d) Asistencia técnica suministrada a los Miembros de las Mesas durante la jornada electoral:

Que el aprendizaje ha sido rápido y suficiente, queda constatado también por el hecho de que la asistencia técnica a los Miembros de las Mesas por los Representantes de la Administración durante la jornada electoral, tal como

muestra el gráfico 9, ha sido escasa. El porcentaje de los que no han necesitado asistencia de ninguna clase, más los que han necesitado poca asistencia, varía entre el 68,47 de Lleida y el 80,24 de Salamanca.

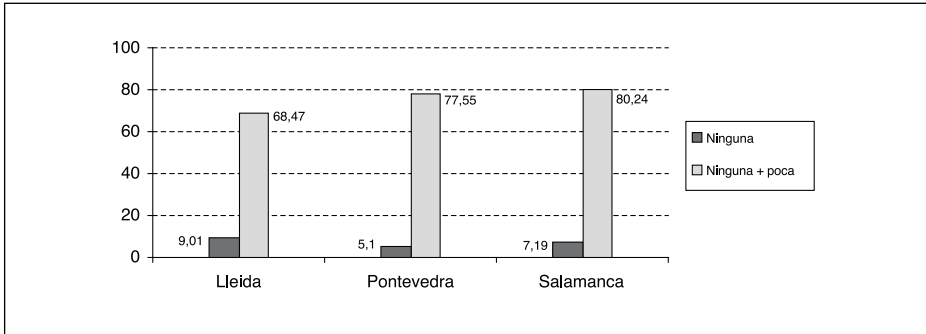


Gráfico 9.

e) Agiliza los procesos que realizan los Miembros de Mesa:

Tal como muestra el gráfico 10, la opinión de los Representantes de la Administración es que se agiliza los procesos de forma significativa y el porcentaje de los que opinan que lo agiliza mucho, más los que opinan que lo agiliza bastante, varía entre el 97,27 de Lleida y el 98,98 de Pontevedra.

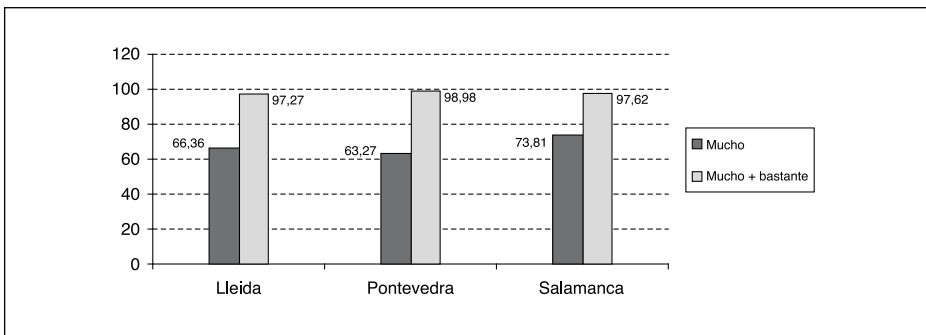


Gráfico 10.

f) Reducción de errores en el escrutinio:

A la pregunta de si reduce los errores en el escrutinio, la opinión de los Representantes de la Administración en las Mesas es bastante clara. Como se indica en el gráfico 11, el porcentaje de los que opinan que lo reduce mucho,

más los que opinan que lo reduce bastante, varía entre el 79,16 % de Salamanca y el 96,93 % de Pontevedra.

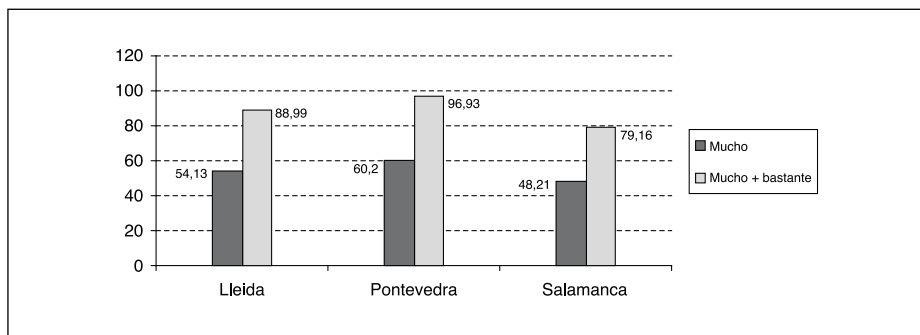


Gráfico 11.

g) Se ahorrarían costes en los procesos electorales:

La opinión sobre el ahorro de costes que podría producir la generalización del equipamiento informático en todas las Mesas Electorales también es muy positiva. Tal como muestra el gráfico 12, el porcentaje de los que opinan que ahorraría mucho, más el porcentaje de los que opinan que ahorraría bastante, varía entre el 68,75 % de Pontevedra y el 76,97 % de Salamanca.

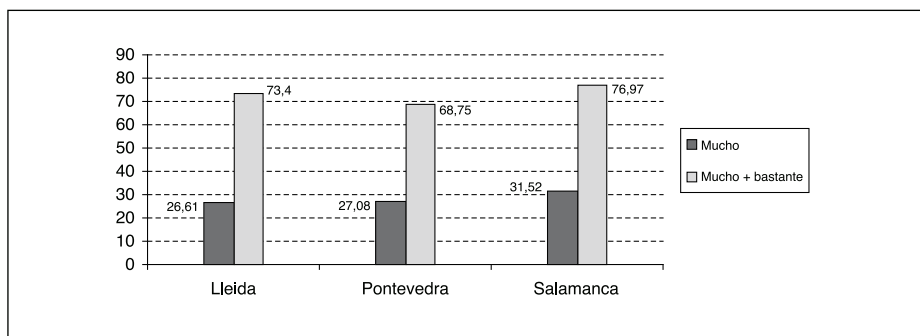


Gráfico 12.

h) Se preservaría mejor el medioambiente:

La preservación del medioambiente también mejoraría en opinión de los Representantes de la Administración en las Mesas Electorales. Según los datos del gráfico 13, los que opinan que mejoraría mucho, más los que

opinan que mejoraría bastante, varía entre el 82,32 % de Salamanca y el 83,5 % de Pontevedra.

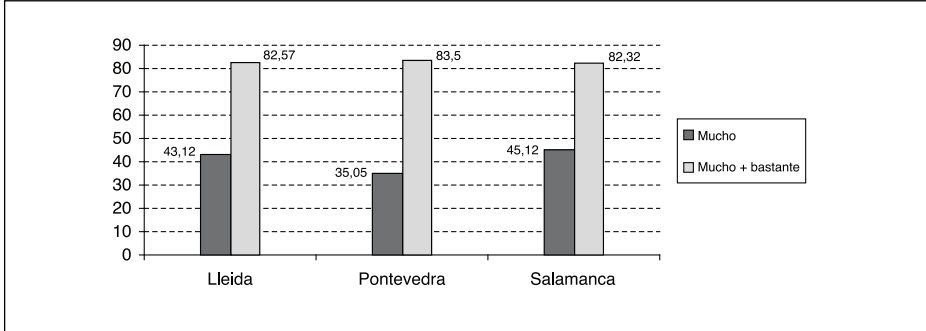


Gráfico 13.

i) Valoración total del sistema:

La valoración total del sistema es muy positiva y, tal como se muestra en el gráfico 14, el porcentaje de los que le dan una nota igual o superior a siete es del 92,99 %. El porcentaje que le da una nota entre 8 y 9 es del 62,75 % y hay un porcentaje del 18,65 % que le da una nota de 10.

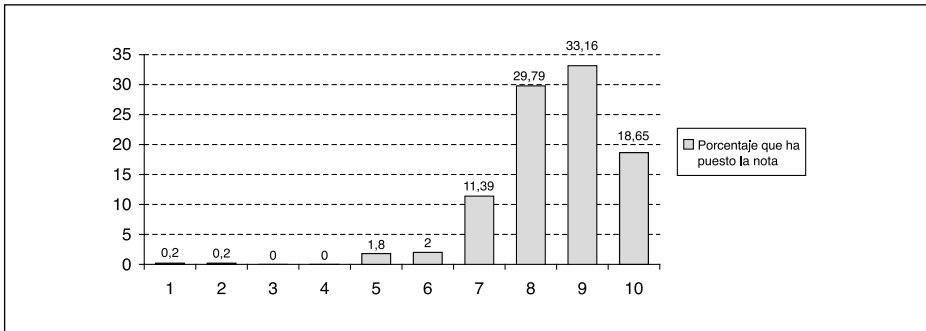


Gráfico 14.

8.3.2. Resultados de la encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas a los Miembros de Mesa

El Centro de Investigaciones Sociológicas realizó una encuesta a los Miembros de las Mesas de las ciudades de Lleida, Pontevedra y Salamanca y

también, con objeto de poder comparar, a los Miembros de las Mesas de tres ciudades de dimensiones semejantes a las de la experiencia piloto que habían realizado la jornada de votación por el sistema tradicional. Estas tres ciudades fueron: Mataró, El Ferrol y Alcalá de Henares.

En total se encuestaron 896 Mesas, lo que supuso 2.688 encuestas tóricas, de las que contestaron 2.349, lo que supone el 87 %.

Del resultado de las encuestas se puede destacar los siguientes resultados:

a) Facilidad de entender las tareas por los Miembros de las Mesas:

Tal como se muestra en el gráfico 15 el porcentaje de los Miembros de Mesa que han aprendido muy fácilmente las tareas que tenían que realizar es un 48 % en el sistema CAE, mientras que en el No CAE sólo es del 29 %, y el porcentaje que lo considera bastante difícil, más los que lo consideran muy difícil, es también inferior en el sistema CAE, un 4 %, que en el sistema No CAE, que llega al 11 %.

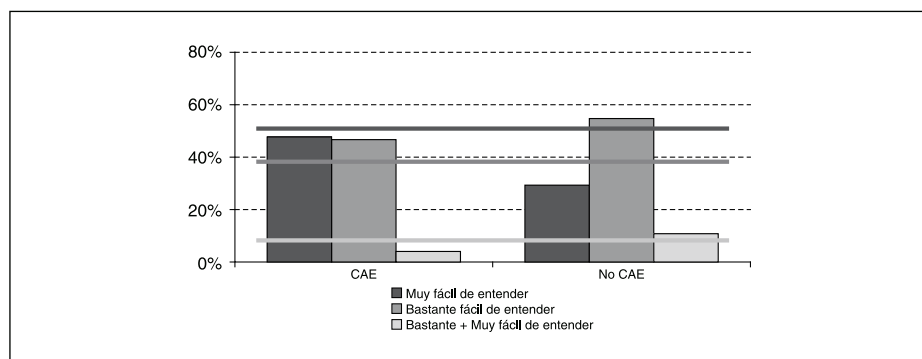


Gráfico 15. La información recibida sobre las tareas que debía realizar le ha parecido ...

b) Facilidad de realizar las tareas por los Miembros de Mesa:

La realización de las tareas de los Miembros de Mesa, tal como muestra el gráfico 16, en el sistema CAE el 51 % lo considera muy fácil, mientras que en el sistema No CAE sólo es del 37 %.

También es de destacar que los que consideran bastante difícil, más muy difícil, es un 5 % en el sistema No CAE, mientras que en el sistema CAE es del 3 %.

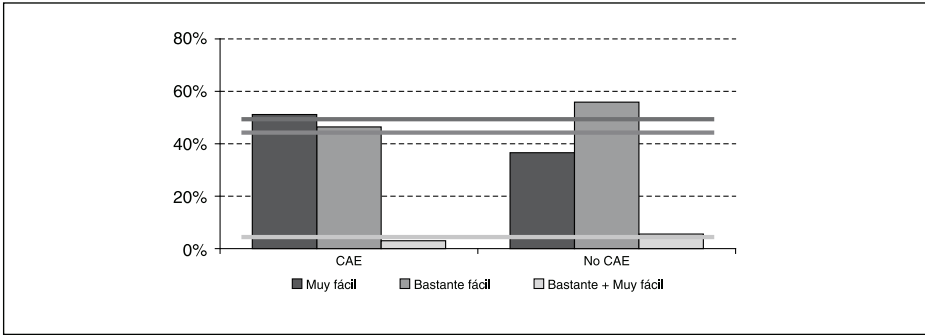


Gráfico 16. Realizar las tareas de miembro de mesa electoral le ha resultado ...

c) Problemas que se han presentado en la utilización del CAE:

En el gráfico 17 se reflejan, según la encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas, las incidencias que se han producido en el desarrollo de la jornada electoral en las Mesas que han utilizado el sistema CAE y se destaca, claramente, el escaso número de incidencias, así como que la mayoría fueron solucionadas.

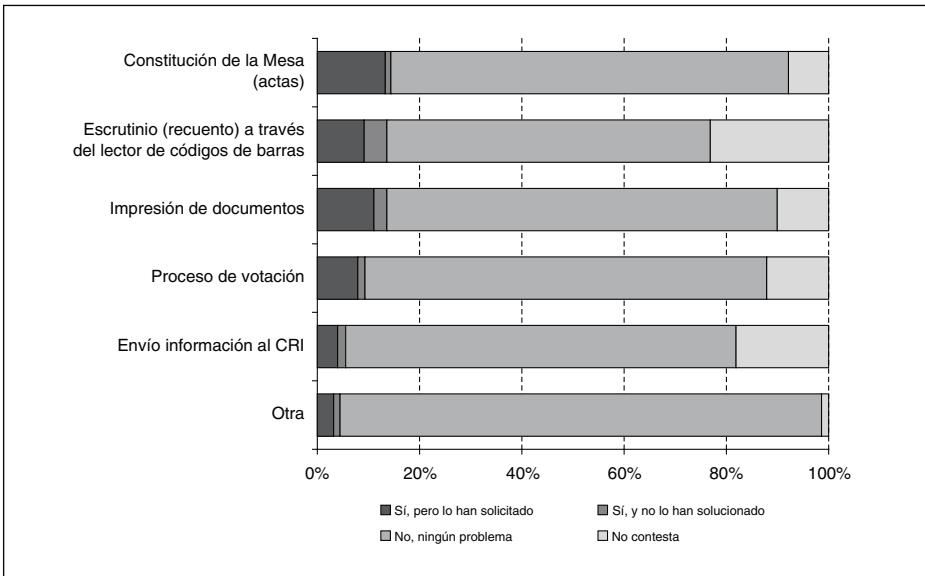


Gráfico 17.

d) Ventajas que aporta el sistema CAE:

En el gráfico 18 se recoge la opinión de los Miembros de Mesa sobre el sistema CAE y se puede comprobar que la opinión es muy positiva ya que respecto a todas las actividades que se les preguntan, la suma de los que lo valoran mucho, que son el mayor porcentaje, más los que lo valoran bastante, varía entre el 80 y el 100 %.

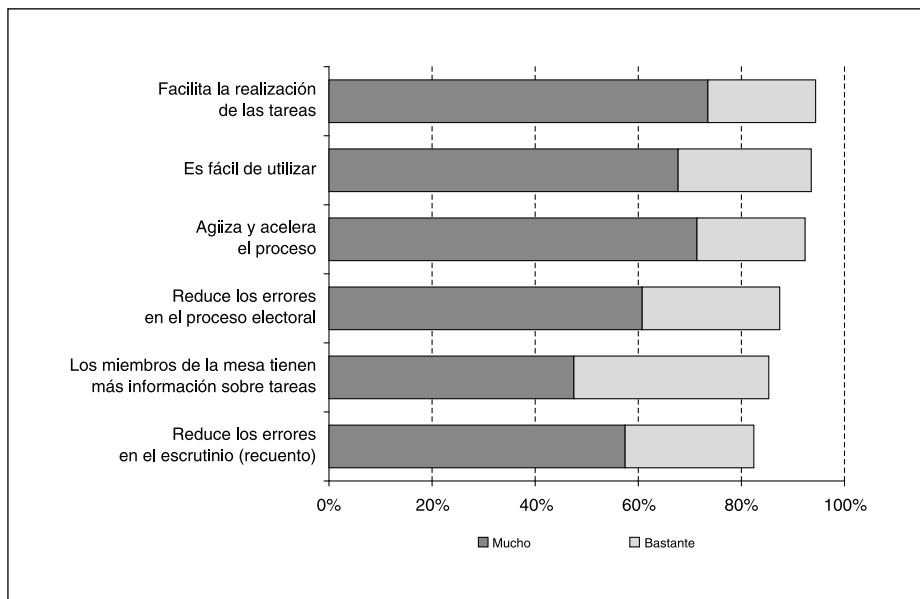


Gráfico 18. Valore los siguientes aspectos de este sistema informático

e) Valoración global, entre 0 y 10, de la experiencia de ser Miembro de una Mesa:

Tal como muestra el gráfico 19 la puntuación obtenida por los que participaron con el sistema CAE es de 6,8, mientras que los que participaron con el sistema tradicional la puntuación que le dieron fue de 5,6, con lo que se pone de manifiesto que los Miembros de Mesa consideran que es mejor utilizar el sistema CAE.

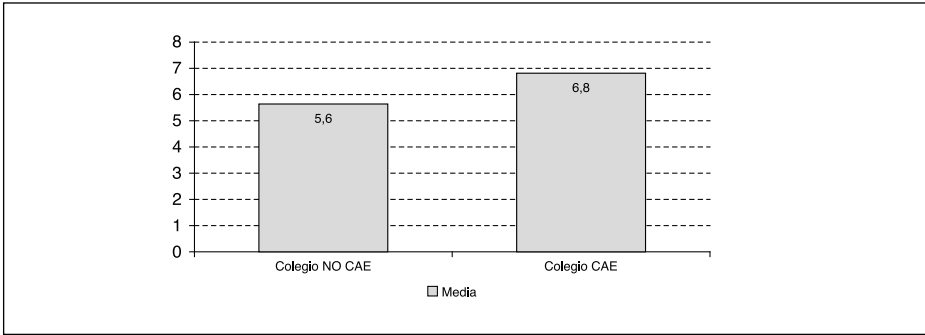


Gráfico 19.

9. CONCLUSIONES DE LA EXPERIENCIA PILOTO

La primera conclusión que conviene destacar de la realización de la experiencia piloto es que se desarrolló con plena normalidad y fue muy bien aceptada por los ciudadanos, por los Miembros de Mesa y los Interventores de los partidos políticos, así como por los Ayuntamientos de Lleida, Pontevedra y Salamanca, que prestaron toda su colaboración para el éxito de la experiencia.

En un análisis más detallado de los resultados obtenidos de la experiencia piloto se pueden obtener las siguientes conclusiones:

1. El proceso de votación en las Mesas de la experiencia piloto se realizó con pleno cumplimiento de la legislación electoral y este hecho no se ha puesto en cuestión en ningún caso.
2. Ha habido una gran aceptación de los Miembros de las Mesas Electorales de la utilización del equipamiento informático que se les había puesto ya que sólo una Mesa de Salamanca decidió seguir por el sistema tradicional.
3. Los Miembros de las Mesas aprendieron rápidamente a utilizar la aplicación informática en el corto periodo de tiempo que había entre la constitución de la Mesa y el inicio de la votación, lo que indica que la aplicación era muy intuitiva y que la cultura informática de la población permite, sin grandes problemas, introducir las tecnologías de la información en la mejora de los procesos electorales.

4. En ninguna de las Mesas que utilizaron el sistema informático se impugnó el resultado provisional, lo que muestra que el sistema aumenta la seguridad y fiabilidad de los resultados electorales y que el escrutinio provisional, realizado con la ayuda de la aplicación informática, coincide con el definitivo salvo las papeletas nulas y las impugnadas.
5. El hecho de que, cuando se ha producido un problema en la aplicación informática que ha impedido continuar la jornada de votación utilizando los equipos informáticos, se haya podido realizar las actividades de la Mesa por el sistema tradicional sin que se haya tenido que interrumpir la jornada de votación, demuestra la seguridad del procedimiento establecido.
6. De la comparación del cierre de las Mesas Electorales de la experiencia piloto y su retransmisión de resultados al CRI se deduce que las Mesas informatizadas terminan antes y transmiten los resultados de la votación con más seguridad y fiabilidad que las Mesas que lo hacen por PDA o por teléfono.
7. La transmisión de los avances de participación también se realiza con el sistema CAE con mayor facilidad, seguridad y fiabilidad que con el sistema tradicional.
8. El hecho de que se hayan podido imprimir las papeletas electorales desde cualquier Mesa del Colegio Electoral permite asegurar un suministro de papeletas en función de la demanda con un significativo ahorro de costes económicos y ecológicos.

Por último, como resultado de las conclusiones anteriores, es necesario poner de manifiesto que la incorporación de las tecnologías de la información a los procesos electorales abre amplias posibilidades para mejorar su fiabilidad y seguridad, con importantes ahorros de costes y cumpliendo fielmente la legislación vigente.

DOCUMENTACIÓN

CONCLUSIONES ELABORADAS
EN EL SEMINARIO
DE CARTAGENA DE INDIAS,
CELEBRADO EN NOVIEMBRE DE 2009,
ACERCA DE LA APLICACIÓN
DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS
EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Los participantes en el seminario: «La aplicación de las tecnologías de la información a los procesos electorales. Su contribución al fortalecimiento de las instituciones democráticas», organizado por la Dirección General de Política Interior (Ministerio del Interior. España) y la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, tras el intercambio de experiencias e información sobre la materia objeto de dicho encuentro han acordado dejar constancia de las siguientes:

1. CONCLUSIONES

1. Considerando la relevancia de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TICs) en las sociedades del S.XXI, y que la idea de democracia se asocia a los avances de la sociedad, *se valora de forma positiva* la modernización de los procesos electorales mediante la introducción de las TICs, que siempre ha de estar presidida por el valor de la transparencia y el objetivo de la confianza pública.

2. Considerando que el sistema democrático se ha de regir por procedimientos transparentes y que sus instituciones han de ofrecer información permanente sobre su funcionamiento, *se constata que* el uso de dichas tecnologías ayuda también a que las actividades de las instituciones electorales sean transparentes y a que, asimismo, se refuerce la confianza de la ciudadanía hacia las mismas.

3. *Se recomienda*, por tanto, que la modernización de los procesos electorales se aborde con la finalidad de mejorar los valores de transparencia, celeridad, accesibilidad, comprensibilidad y simplificación de dichos procesos.

4. Si bien los cambios tecnológicos parten, en cada país, de una situación diferente, y en ese contexto deben ser analizados, *se observa que* la aplicación de las TICs a los procesos electorales en las distintas experiencias tiene *un interés común*: el uso de las tecnologías ofrece alternativas de solución a los problemas, vicisitudes y logros, contribuyendo a la mejora constante de la gestión de los procesos electorales y al consiguiente fortalecimiento de la democracia.

5. Considerando que la introducción de las TICs en los procesos electorales se puede llevar a cabo para mejorar la gestión de múltiples tareas desempeñadas por los organismos gestores de procesos electorales, se recomienda analizar no solo la eventual introducción de nuevos sistemas de emisión del voto, a través del denominado voto electrónico, sino también analizar qué tareas relativas a la gestión del proceso electoral se podrían mejorar utilizando herramientas tecnológicas. (Ej. Dos posibles criterios clasificatorios de las tareas de los organismos electorales susceptibles de ser modernizadas utilizando TICs: a) Tareas pre-electorales. Tareas Jornada electoral. Tareas post-electorales. b) División en pasos: sufragio/escrutinio/acopio de datos/procesamiento de datos/divulgación/organización electoral).

6. *Se recomienda que* dicha introducción de las TICs en los procesos electorales se haga tras un proceso de reflexión profunda, teniendo en cuenta el contexto y la cultura democrática de cada país, así como la experiencia ganada en la realización de pruebas piloto, y tomando las precauciones y cautelas necesarias para garantizar que la aplicación de las TICs a los procesos electorales respete, en todo caso, los principios jurídicos y políticos fundamentales de los sistemas democráticos, y que su aplicación contribuya a la consolidación de tales principios. *Se recomienda* la introducción gradual y progresiva de las innovaciones tecnológicas así como explicar a los ciudadanos el contenido y la finalidad de las mismas.

7. Se considera que ha de buscarse el equilibrio entre las ventajas que pueden aportar las TICs y el reforzamiento del sistema democrático, así como que ha de revisarse la normativa electoral en vigor con el fin de promover las reformas normativas necesarias para facilitar las mejoras tecnológicas que abunden en dicho reforzamiento de la democracia.

8. En relación con la introducción de sistemas de emisión del voto de manera electrónica, *se recomienda* la introducción de esos sistemas garanti-

zando la seguridad y transparencia exigidas por las respectivas normativas electorales, a fin de garantizar la confianza requerida por la sociedad y por los partidos políticos en los procesos electorales.

2. ASIMISMO LOS PARTICIPANTES COINCIDEN EN ...

1. Apoyar la creación de una red, virtual y permanente, sobre utilización de TICS en la gestión electoral que estará integrada por los responsables electorales que hayan participado en el presente Seminario, si bien podrán unirse a la misma todos los organismos iberoamericanos con responsabilidad en los procesos electorales que así lo estimen oportuno. A través de esta red virtual, que en un primer momento funcionará a través de un grupo de contactos de correo electrónico, todos y cada uno de sus miembros podrán aportar información sobre las distintas experiencias, conocimientos o proyectos relacionados con el uso de las TICs y la gestión electoral. Como primer aporte, se enviará a la red virtual de gestores electorales un listado con las páginas Web de las organizaciones participantes en el Seminario (Ver Anexo a estas Conclusiones, página 212).

2. Apoyar la celebración con carácter anual de un seminario, como el que hoy se clausura, en el que se examinen los aspectos más relevantes que el desarrollo de las TICs tengan en los procesos electorales. La red virtual y permanente de responsables electorales a que se refiere el punto anterior servirá de nexo de unión entre cada seminario anual, con el fin de preparar su contenido y la supervisión de los trabajos acordados.

3. Recomendar a los países participantes en el Seminario, el uso de convenios de cooperación interinstitucionales con el fin de compartir sus experiencias en la aplicación de las tecnologías de información y comunicaciones; constituyéndose este mecanismo, un vehículo para intercambiar lecciones aprendidas, de éxitos y fracasos, fortalecer el funcionamiento de las instituciones participantes, así como distinguir las diferencias culturales, sociales, políticas e institucionales que impactan sobre el uso y explotación de estas tecnologías.

Los temas principales que podrían ser materia de dichos convenios giran en torno a procedimientos, mecanismos, herramientas y controles de los procesos electorales, en cumplimiento de la misión y objetivos principales de las instituciones suscriptoras de los convenios.

4. Tomar conocimiento de la propuesta hecha por la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú en relación con el proyecto de implementación del Observatorio de Voto Electrónico para América Latina, promovido por Costa Rica, Colombia y Perú.

5. Tomar conocimiento sobre los estudios comparados que la Organización de Estados Americanos (OEA) está realizando a partir de encuestas sobre utilización de TICs dirigidas a los organismos electorales de sus Estados miembros.

6. Constatar la importancia de que las organizaciones internacionales y los organismos electorales promuevan las ventajas de las TICs aplicadas a la gestión de los procesos electorales (incluido el voto electrónico).

ANEXO

País	Institución	Página web
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	http://www.tse.go.cr/
Panamá	Tribunal Electoral de Panamá	http://www.tribunal-electoral.gob.pa/
Colombia	Registraduría Nacional del Estado Civil	http://www.registraduria.gov.co/
Colombia	Consejo Nacional Electoral	http://www.cne.gov.co/
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	http://www.onpe.gob.pe/
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	http://www.jne.gob.pe/
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	http://www.tse.gob.sv/
México	Instituto Federal Electoral	http://www.ife.org.mx/
México	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	http://www.te.gob.mx/
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	http://www.tsje.gov.py/
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	http://www.tse.org.gt/
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones	http://www.tribunalcalificador.cl/
República Dominicana	Junta Central Electoral	http://www.jce.do/web/
España	Ministerio del Interior. Dirección General de Política Interior	http://www.mir.es/DGPI/

INFORME Y VALORACIÓN ACERCA
DE LA EXPERIENCIA DEL COLEGIO
ADMINISTRADO ELECTRÓNICAMENTE (CAE),
APLICADO EN LAS ELECCIONES
AL PARLAMENTO EUROPEO
DE JUNIO DE 2009

1. INTRODUCCIÓN

A la Dirección General de Política Interior le corresponde el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas el Ministerio del Interior sobre los procesos electorales y consultas populares.

En particular le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

- a) La gestión de las competencias del Ministerio del Interior respecto a los procesos electorales y a las consultas directas al electorado, así como el mantenimiento de las relaciones necesarias con la Administración electoral y, en particular, con la Junta Electoral Central.
- b) La gestión de las relaciones con los órganos competentes de las comunidades autónomas en materia electoral.
- c) La coordinación con las unidades dependientes de otros ministerios con competencias en materia electoral.

En base a estas competencias la Dirección General de Política Interior se planteó la necesidad de abordar en las Elecciones al Parlamento Europeo, convocadas para el 7 de junio de 2009, la introducción de las tecnologías de la información para, respetando escrupulosamente la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General, facilitar las tareas de las Mesas Electorales durante el proceso de votación, con el objetivo de

ahorrar costes y mejorar la seguridad, fiabilidad y rapidez en la obtención de los resultados electorales.

La razón por la que se escogieron las Elecciones al Parlamento Europeo del 7 de junio para implementar la experiencia piloto de introducir las tecnologías de la información para ayudar a la realización de las actividades que realizan los Miembros de las Mesas se debe a que en estas elecciones se dan las siguientes características:

- Hay una circunscripción electoral única.
- No coincide con ninguna otra elección.

Estas dos condiciones permiten disminuir los riesgos que conlleva la introducción de cualquier proceso innovador, al mismo tiempo que se obtiene la información necesaria para poder tomar la decisión de extender dichas innovaciones a otros procesos electorales.

2. ANTECEDENTES

En las pasadas elecciones del 2008 para la Elección de Diputados y Senadores, la Junta Electoral Central, con fecha de 24 de enero de 2008, autorizó la experiencia piloto del proyecto de «Colegio Administrado Electrónicamente» en tres Mesas Electorales situadas en las ciudades de Alcobendas, Toledo y Valladolid.

La experiencia, cuyos resultados electorales carecían de validez legal, se desarrolló de forma paralela a la votación tradicional y se efectuó con pleno éxito.

En base a los antecedentes anteriores, el 19 de diciembre de 2008, la Dirección General de Política Interior sometió a criterio de la Junta Electoral Central la puesta en marcha en las Elecciones al Parlamento Europeo, con plenos efectos, de una ampliación del proyecto de «Colegio Administrado Electrónicamente», tanto por las funcionalidades que incorporaba como por la extensión del mismo y la validez legal de los resultados electorales obtenidos.

Con fecha de 29 de enero, la Junta Electoral Central remitió escrito a la Dirección General de Política Interior en la que solicitaba aclaración sobre determinadas cuestiones relativas a la asistencia técnica necesaria a las Mesas Electorales, al que acompañaba informe emitido por la Oficina del Censo Electoral en relación con las necesarias garantías que debe reunir la carga y utilización de las listas del censo y, por último, planteaba la necesidad de la realización de una

prueba del funcionamiento del sistema informático ante la propia Junta y las formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados.

El 9 de marzo de 2009 la Dirección General de Política Interior remitió informe de respuesta a las aclaraciones formuladas por la Junta Electoral Central y mantuvo las oportunas reuniones con la Oficina del Censo Electoral para cumplir las exigencias de seguridad que se habían planteado, así como para establecer la logística de la distribución del censo electoral informatizado a las Mesas.

También, en cumplimiento de lo establecido por la Junta Electoral Central, la Dirección General de Política Interior realizó una presentación práctica del funcionamiento del sistema, el miércoles 25 de marzo, en el Congreso de los Diputados, a la «Subcomisión sobre posibles modificaciones del Régimen Electoral General» y el Jueves, 26 de marzo, a la Junta Electoral Central, que, finalmente aprobó la puesta en marcha del proyecto, con plena validez legal, según el acuerdo de la Junta de 2 de abril de 2009.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DEL «COLEGIO ADMINISTRADO ELECTRÓNICAMENTE»

3.1. OBJETIVOS DEL PROYECTO

En la mayoría de los países las legislaciones electorales son anteriores a los importantes avances que han tenido las tecnologías de la información. No obstante, se están haciendo esfuerzos para incorporar estas tecnologías a los procesos electorales, en el marco de las legislaciones actuales, lo que sin duda supondrá la introducción en el futuro de modificaciones legislativas para utilizar sus ventajas con mayor intensidad.

España no puede ni debe ser una excepción en este proceso y es por esta razón que La Dirección General de Política Interior planteó la experiencia piloto del «Colegio Administrado Electrónicamente» (Proyecto CAE) con el objetivo de utilizar las tecnologías de la información para facilitar a los Miembros de las Mesas Electorales la realización de sus tareas y lograr:

- a) Disminuir los errores en la confección de las Actas y demás documentos electorales.
- b) Aumentar la seguridad y fiabilidad del escrutinio provisional, para conseguir que, salvo las papeletas anuladas y las impugnadas, coincida con el definitivo.

- c) Aumentar la rapidez, agilidad y fiabilidad en la realización de las tareas que tienen que efectuar los Miembros de las Mesas.
- d) Transmitir por medios informáticos, directamente desde la Mesa, los datos de participación y del escrutinio provisional, con lo que se evitan los errores derivados de las anotaciones y transmisiones manuales.
- e) Permitir una rápida respuesta ante la posible falta de papeletas mediante su impresión en el propio Local Electoral.
- f) Ahorrar costes como consecuencia de un menor consumo de papel, tanto en la disminución de consumo de papeletas como en la edición y distribución de la documentación electoral.
- g) Adquirir la experiencia necesaria para poder proponer modificaciones jurídicas y técnicas en los procesos electorales que redunden en la mayor seguridad y fiabilidad de los mismos.

3.2. ÁMBITO DE LA EXPERIENCIA

La Dirección General de Política Interior solicitó la autorización a la Junta Electoral Central para implantar el proyecto CAE en las ciudades de Lleida, Pontevedra y Salamanca.

La razón de escoger estas ciudades se debía a que pertenecen a tres Comunidades Autónomas diferentes, dos tienen lengua propia, son de tamaño medio ya que Lleida tiene 146 Mesas Electorales, Pontevedra 105 y Salamanca 211 y tenían expedido un elevado número de e-DNI en relación con el número de habitantes. En concreto Lleida tenía expedidos 22.480, Pontevedra 52.887 y Salamanca 92.096.

3.3. EQUIPAMIENTO INFORMÁTICO

Las Mesas Electorales de las tres ciudades (Lleida, Pontevedra y Salamanca) se dotaron con el siguiente equipamiento informático:

- Un PC con lector de e-DNI, un módem GPRS y la correspondiente aplicación informática.
- Una pantalla TFT adicional.
- Una impresora láser con dos bandejas de alimentación.

- Un lector de código de barras.
- Un ratón.
- Un pendrive, suministrado por la Oficina del Censo Electoral a cada Mesa, que tenía la información del censo cifrada y sólo se podía descifrar con la aplicación informática instalada en el PC de la Mesa a la que correspondía el censo.

3.4. DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONALIDADES DEL SISTEMA

De forma esquemática, las tareas de los Miembros de las Mesas que estarían asistidas informáticamente serían las siguientes:

- a) En el momento de constitución de la mesa, el Presidente introducía el pendrive en la conexión USB del PC.

El pendrive, suministrado por la Oficina del Censo Electoral, contenía la información del censo de dicha Mesa debidamente cifrado, y servía para poder iniciar la aplicación del proceso electoral, tal como se indica en la figura 1.



Figura 1.

- b) Una vez introducido el Censo Electoral de la Mesa en el PC, los Miembros de la Mesa introducían, una única vez, sus datos personales, que automáticamente constarán en toda la documentación electoral que se imprima a través del PC: Acta de constitución, lista numerada de votantes, Acta de escrutinio y Acta de sesión, así como los certificados de votación que sean solicitados por los votantes.
- c) Durante el proceso de votación, al identificarse el votante con su DNI, un Miembro de la mesa le buscará en el censo instalado en el PC, bien por nombre, por apellidos o por el número del DNI y anotará que ha votado cuando el Presidente introduzca en la urna su voto.
- Si el votante tenía el e-DNI, el propio votante introducía su e-DNI en el lector para identificarse en el censo.
- d) También, durante el proceso electoral, en el caso de que por cualquier circunstancia se agotaran las papeletas de alguna candidatura, el aplicativo instalado en el PC permitía imprimir las papeletas que hicieran falta.
- e) Durante el proceso de votación se mandaron al Centro de Recogida de Información (CRI), directamente desde el PC, los datos de constitución de la Mesa y los de participación a las 14,00 horas, 18,00 horas y 20,00 horas, sin necesidad de que el Representante de la Administración tuviera que preguntar estos datos, anotarlos manualmente y remitirlos posteriormente, bien por teléfono o por una PDA.
- f) Una vez finalizada la votación, el escrutinio se realizó, tal como establece el artículo 95-4 de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio del régimen electoral general: «*extrayendo el Presidente, uno a uno, los sobres de la urna correspondiente y leyendo en alta voz la denominación de la candidatura o, en su caso el nombre de los candidatos votados*» y, al mismo tiempo, con el lector óptico se iban leyendo los códigos de barras de las papeletas, con lo que quedaba anotado el dato correspondiente de cada candidatura, tal como indica la figura 2.
- g) Una vez finalizado el recuento provisional se confeccionaron las Actas, que se imprimieron en la impresora, se firmaron manualmente y se enviaron por el conducto ordinario que establece la legislación vigente.
- h) Los datos asociados al número de votos de cada candidatura se transmitieron al CRI sin necesidad de que el Representante de la Adminis-

tración preguntase estos datos, los anotase y los trasmitiese al CRI por teléfono o por PDA, con el riesgo de errores que se pueden producir en esta operación manual.

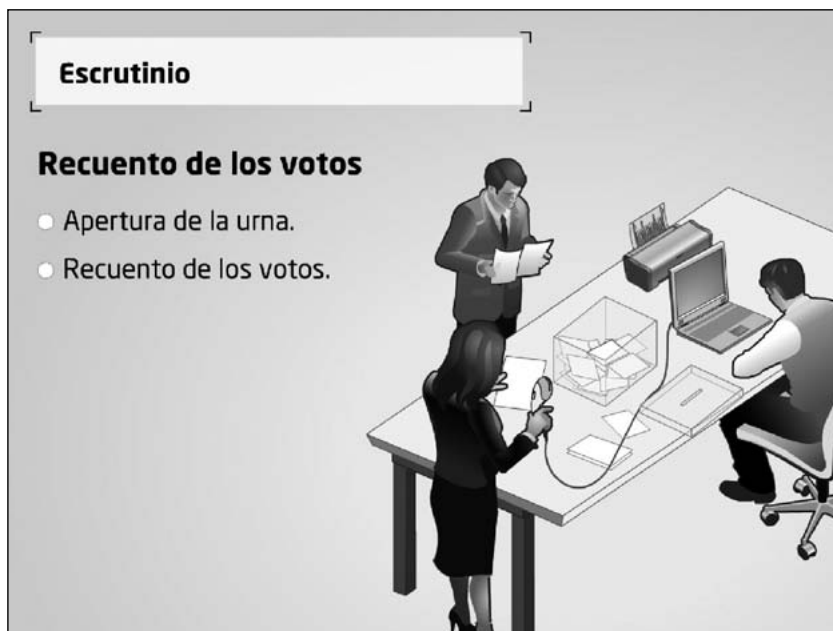


Figura 2.

4. FACTORES CLAVES DEL DESARROLLO DEL PROYECTO, PREVIOS A LA JORNADA ELECTORAL

Entre los factores claves para desarrollar el proyecto CAE que hubo que realizar antes de la jornada electoral, se pueden señalar los siguientes:

- a) Convocatoria del concurso público para adjudicar a una empresa la realización de la jornada electoral y el escrutinio con el proyecto CAE.
- b) Formación a los Representantes de la Administración en las Mesas Electorales del proyecto CAE.
- c) Adecuación de los locales electorales de la experiencia piloto.
- d) Un adecuado sistema de distribución de los pendrive por la Oficina del Censo Electoral.

4.1. CONCURSO PÚBLICO PARA ADJUDICAR A UNA EMPRESA LA REALIZACIÓN DE LA JORNADA ELECTORAL Y EL ESCRUTINIO CON EL PROYECTO CAE

La Dirección General de Política Interior, en el Procedimiento Abierto publicado en el DUE el 17 de diciembre de 2008 para la realización del escrutinio de las elecciones al Parlamento Europeo del 7 de junio de 2009, estableció las condiciones técnicas y funcionales que debería cumplir el equipamiento informático de las Mesas Electorales en las Ciudades de Lleida, Pontevedra y Salamanca.

La empresa adjudicataria del concurso fue INDRA y esta empresa fue la que, bajo la dirección de la Dirección General de Política Interior, desarrolló la aplicación informática a instalar en las Mesas, así como la distribución de los equipos informáticos a los Colegios Electorales

4.2. FORMACIÓN A LOS REPRESENTANTES DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS MESAS ELECTORALES DEL PROYECTO CAE

Uno de los puntos fundamentales del desarrollo del proyecto fue la formación de los Representantes de la Administración en las Mesas ya que a ellos se les encomendaba la importante misión de instalar los equipos y formar a los Miembros de las Mesas en la utilización de la aplicación informática.

Dado el corto espacio de tiempo con que se contaba para la instalación de los equipos y la formación a los Miembros de las Mesas, la selección y formación de los Representantes de la Administración era clave para el desarrollo del proyecto.

La selección se realizó por las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en Lleida, Pontevedra y Salamanca y, por los resultados obtenidos, se puede afirmar que la selección fue muy acertada.

La formación que recibieron se desarrolló en dos líneas de actuación: presencial y mediante e-learning:

a) Formación Presencial:

La formación presencial consistió en un curso de 3 horas de duración, con una parte teórica y una parte práctica, en la que los Representantes de la

Administración podían practicar con los mismos equipos y la aplicación con que se iba a dotar a las Mesas Electorales.

Tras la formación se realizó un examen con objeto de evaluar los conocimientos adquiridos y, en caso de que no lo superase, aconsejarle la asistencia a otra sesión.

En el caso de que en el examen no se obtuviera una puntuación mínima, el alumno era rechazado, pero, en general el porcentaje de aciertos en la evaluación final fue elevado, con un 81 % de media.

El curso tenía el siguiente temario:

- Descripción general del sistema.
- Equipamiento e instalación.
- Aspectos de logística electoral.
- Funcionamiento del Colegio Administrado Electrónicamente.

La formación presencial tuvo lugar entre el 27 de mayo y el 4 de junio y se dio el curso a todos los Representantes de la Administración en las Mesas Electorales de las tres ciudades.

b) Formación e-learning:

El objetivo de este sistema de formación era el de que el alumno pudiese repasar la operativa aprendida en la formación presencial.

La Formación e-learning tenía un enfoque totalmente práctico y reproducía, de manera virtual, la operativa que tenía que realizar el Representante de la Administración. Al finalizar cada unidad lectiva el alumno podía resolver una serie de ejercicios de autoevaluación.

La plataforma e-learning estuvo operativa del 26 de mayo al 6 de junio y, además, durante esas fechas estuvo a disposición del alumno un Centro de Atención al Alumno que, vía teléfono, resolvía cualquier duda o problema que se le pudiera plantear.

El acceso a la formación e-learning se hacía a través de código de usuario y contraseña que se entregaba al alumno al finalizar el curso presencial.

La participación en el curso e-learning fue de 439 alumnos, un 66 % del total y lo finalizaron 85.

La distribución por ciudades de los alumnos que participaron en el curso se refleja en el gráfico 1.

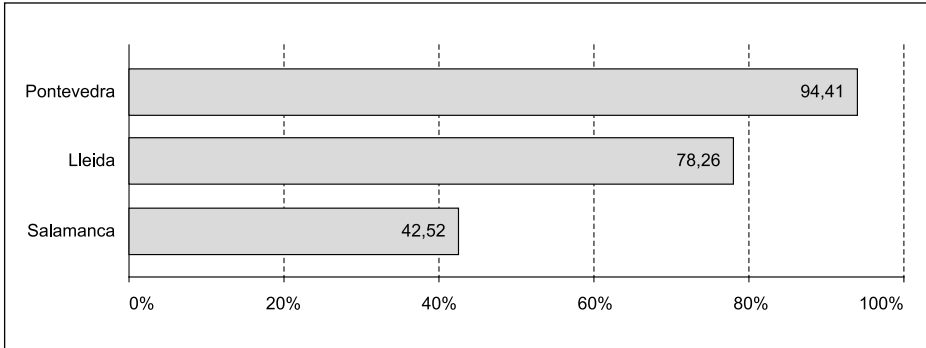


Gráfico 1. **Accesos sobre total provincia**

La edad de los participantes en la formación fue la que refleja el gráfico 2.

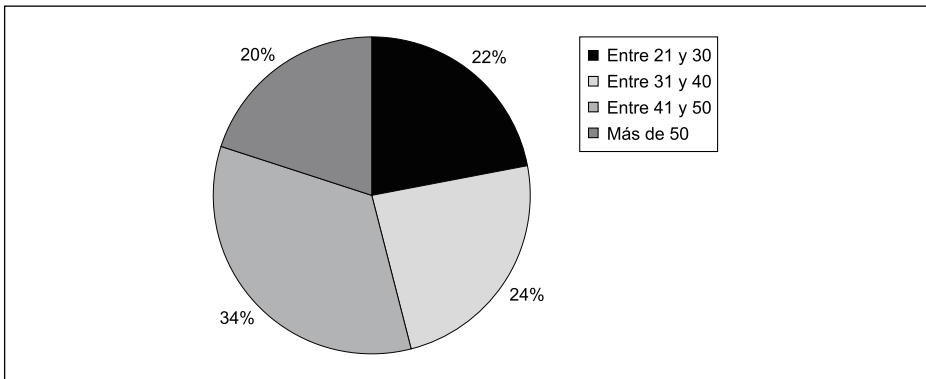


Gráfico 2. **Edad**

La nota media (sobre 100) obtenida en el examen se muestra en los gráficos 3, 4 y 5, tanto para alumnos que completaron el curso como para aquellos que no lo hicieron.

Al finalizar el curso se realizó una encuesta de satisfacción del curso a los alumnos y, en el gráfico 5, se muestra la puntuación de cada uno de los apartados de la encuesta en una escala de 1 a 5.

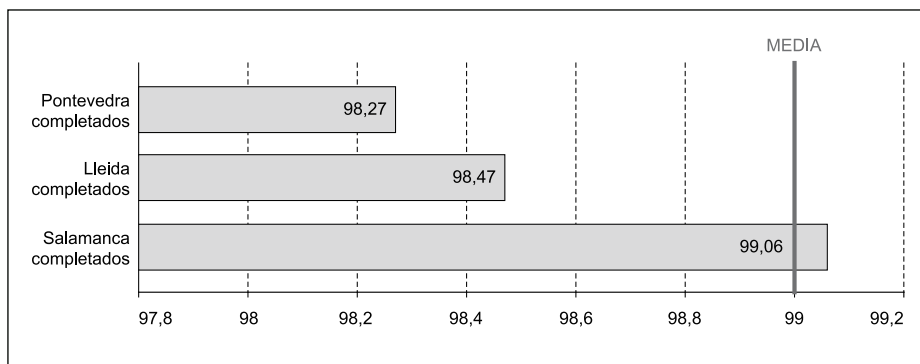


Gráfico 3. Nota media completados

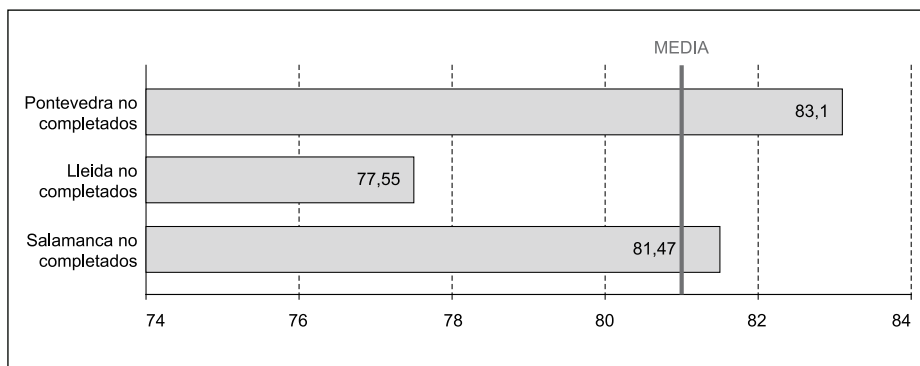


Gráfico 4. Nota media no completados

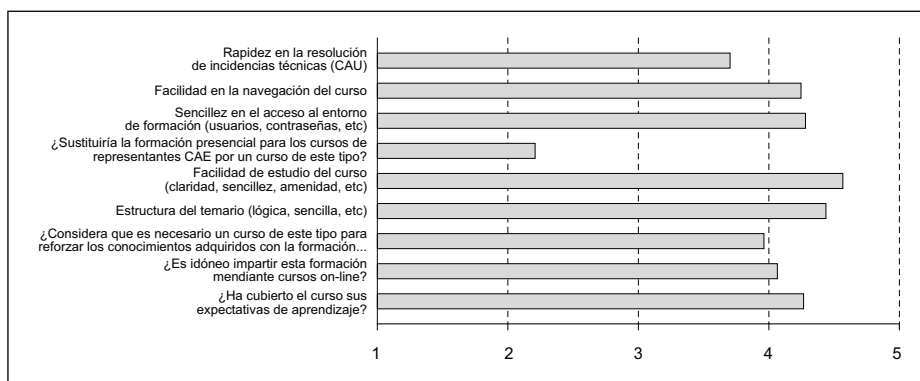


Gráfico 5. Valoración del curso (sobre 5)

4.3. ADECUACIÓN DE LOS LOCALES ELECTORALES DE LA EXPERIENCIA PILOTO

Uno de los factores claves para el desarrollo del proyecto es que los locales donde se ubicaban las Mesas Electorales, así como las dimensiones de las propias mesas, fuesen adecuados para admitir el equipamiento informático.

En este sentido, es de destacar la gran colaboración que prestaron los Ayuntamientos de Lleida, Pontevedra y Salamanca ya que, en los locales seleccionados, que básicamente fueron los mismos que los utilizados en otras elecciones, se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Las mesas debían tener espacio suficiente para ubicar la urna, los Miembros de las Mesas, los Interventores y los siguientes elementos:
 - PC portátil.
 - Impresora.
 - Lector de código de barras.
 - Pantalla TFT adicional.
- b) Las mesas debían estar próximas a dos tomas de corriente para conectar el PC y la impresora. En caso de que fuese necesario, se debería proveer de un alargador y una regleta que permitiera la conexión de los dos enchufes.
- c) El local debería estar localizado en un lugar con cobertura de móvil para poder realizar los envíos de información desde el PC al CRI.
- d) Las mesas deberían estar colocadas de forma que tanto el PC como las pantallas conectadas tuvieran una correcta visión.

4.4. DISTRIBUCIÓN DE LOS PENDRIVE POR LA OFICINA DEL CENSO ELECTORAL

La colaboración de la Oficina del Censo Electoral en el suministro del censo a las Mesas en un pendrive ha sido un elemento fundamental para el desarrollo del proyecto.

La distribución se hizo de la misma forma que se había realizado en otras elecciones la distribución del censo en papel, salvo que en esta ocasión el censo iba en un pendrive adecuadamente cifrado para que únicamente se pudiera utilizar con la aplicación informática instalada en el PC de la Mesa.

5. DESARROLLO DEL PROYECTO DURANTE LA JORNADA ELECTORAL

En el desarrollo del proyecto el día de la jornada electoral se pueden destacar los siguientes aspectos:

5.1. ACEPTACIÓN DEL SISTEMA POR LOS MIEMBROS DE LAS MESAS Y LOS CIUDADANOS

Uno de los aspectos claves para el éxito de la experiencia puesta en marcha con el proyecto CAE era su aceptación por los Miembros de las Mesas.

En este sentido hay que poner de manifiesto la elevada aceptación que se ha producido ya que de las 462 Mesas donde se instaló el sistema CAE en las tres ciudades, sólo en una Mesa, de la ciudad de Salamanca, sus Miembros decidieron realizar la jornada electoral por el sistema tradicional.

En concreto fue la Mesa 37 274 02 007 B, y es de destacar que al analizar los resultados obtenidos en el escrutinio provisional y definitivo en las tres ciudades, únicamente se observaron discrepancias, precisamente, en la citada Mesa.

También es necesario poner de manifiesto la buena acogida del nuevo sistema por los electores y los Interventores, ya que en todas las Mesas fue aceptado sin que nadie pusiera en cuestión ningún aspecto de las novedades que se introducían.

5.2. DESCRIPCIÓN DE LAS INCIDENCIAS DURANTE LA JORNADA ELECTORAL

Las incidencias, clasificadas en función de las diferentes fases de la jornada electoral en la que se produjeron, fueron las siguientes:

a) Montaje y encendido del equipo:

Se produjeron pequeños errores que fueron rápidamente subsanados y que no impidieron el funcionamiento normal de la jornada electoral.

Entre los pequeños errores detectados se puede señalar el hecho de que si la impresora se encendía antes que el ordenador, el ordenador no la detec-

taba. Para corregir este error bastaba con apagar ordenador e impresora y volver a encender primero el ordenador y después la impresora.

También se produjeron pequeños errores al no quitar las anillas del tóner, poner el pendrive en el USB incorrecto o tener el papel mal colocado, que fueron, como es lógico, rápidamente solucionados.

b) Constitución de la Mesa:

Se dio la circunstancia de que algún interventor llegó tarde a la Mesa y al no estar en la constitución, el sistema no le dejaba votar. La opción que se tomó por los Miembros de Mesa fue incluirlo en el censo como si hubiese aportado una certificación censal de alta y reflejarlo en el Acta de Sesión.

c) Votación:

Las escasas incidencias producidas durante la votación se pueden sintetizar en las siguientes:

1. Búsqueda de electores:

- Algunos nombres compuestos y los muy largos no aparecían completos en el censo y daban lugar a duda. En estos casos los Miembros de la Mesa debían comprobar los datos del votante con más detenimiento para evitar posibles duplicidades en el voto.
- Si el votante deseaba encontrarse en el censo mediante su e-DNI, debía introducir el e-DNI en el PC y teclear su Pin. Esta operación era más lenta que si la identificación se hacía mediante el nombre y apellidos o el número de DNI y se acompañaba de la incomodidad de girar el portátil o que el votante tuviera que desplazarse a la posición del Presidente.
- En algunas mesas dio error la lectura del e-DNI y hubo que buscar al votante en el censo por número de DNI.
- En bastantes ocasiones el votante no podía utilizar el e-DNI para identificarse en el censo ya que no se acordaba de su Pin de acceso y se tenía que identificar con el nombre apellidos o número de DNI.

2. Votación:

- En alguna Mesa se asoció un voto a una persona equivocada. La solución que se tomó por los Miembros de la Mesa fue Introducir un voto en blanco y reflejarlo en el Acta de Sesión.

- En algunas Mesas se puso la pantalla de cara a los votantes, lo que produjo quejas al estar sus datos expuestos al público y tuvo que corregirse rápidamente.
- Si se producía algún error al arrancar el equipo y no se corregía rápidamente se solucionaba el tema utilizando los equipos de back up que existían en cada Local Electoral.

3. Escrutinio y Acta de Sesión:

- Se produjo en algunos casos el bloqueo de la aplicación indicándose en pantalla «fallo de memoria». Este error se solventaba quitando el pendrive y reiniciando el equipo.

4. Envío de datos al CRI:

- Las Mesas cuyos datos tuvieron que ser transmitidos telefónicamente se reflejan en la tabla 1, así como el tipo de incidencia que se produjo:

Fase	Mesa	Tabla 1: Incidencias
Apertura	37 274 02 007 B	Los miembros de mesa no quisieron utilizar el CAE.
Primer Avance	25 120 04 006 A	El equipo se apagó al quedarse sin batería por no estar conectado a la red eléctrica. Al volver a arrancarlo (con y sin pendrive) la aplicación no respondía, se corrompió la base de datos. Se cambió al equipo de back up pero no se solucionó el problema. Se continuó manualmente.
	36 038 02 005 B	Pendrive defectuoso. Se cambió al equipo de back up después de la constitución para comprobar si se trataba del pendrive. Una vez confirmado se sustituyó el pendrive. En el primer avance falló el módem y se transmitió por teléfono. Se volvió al PC original y el resto de fases se enviaron correctamente.
	36 038 04 005 U	Se desconectó el cable del portátil y se perdieron las bases de datos. Se envió otro pendrive para comenzar de nuevo. Transmite bien el resto de fases.
	37 274 02 007 B	Ya explicado.

.../...

.../...

Fase	Mesa	Tabla 1: Incidencias
Segundo Avance	25 120 04 006 A	Ya explicado.
	37 274 02 007 B	Ya explicado.
Escrutinio	25 120 04 006 A	Ya explicado.
	36 038 01 007 B	Tras imprimir el borrador del acta de escrutinio, el sistema no reaccionó. Se corrompió la base de datos. Se continuó manualmente.
	36 038 02 003 B	Se corrompió la base de datos. Se continuó manualmente.
	37 274 02 007 B	Ya explicado.
	37 274 02 018 A	Sin incidencia registrada.

5.3. RESUMEN DE LAS INCIDENCIAS MÁS SIGNIFICATIVAS

- De las 211 mesas de Salamanca, sólo una no utilizó el CAE y otra no pudo transmitir los datos al CRI en el escrutinio, debiendo hacerlo telefónicamente.
- De las 105 mesas de Pontevedra, sólo cuatro tuvieron incidencias que no se solucionaron. Dos, aunque hicieron el proceso de votación con normalidad con la aplicación informática, no pudieron transmitir los datos al CRI en alguna de las fases de forma automática por falta de cobertura y las otras porque se corrompió la base de datos y la Mesa decidió seguir el proceso de votación de forma manual.
- De las 146 mesas de Lleida, sólo una tuvo problemas ya que el ordenador se quedó sin batería y al volver a encenderlo se había corrompido la base de datos y la Mesa decidió seguir el proceso de votación de forma manual.

6. RESULTADOS DEL CIERRE DE LAS MESAS EN LAS CIUDADES DE LA EXPERIENCIA PILOTO

Uno de los factores que influyen en la aceptación general de los resultados electorales es la rapidez en publicar los datos del escrutinio provisional y en la evaluación realizada en la experiencia piloto, los resultados obtenidos con relación a este tema son los siguientes:

6.1. COMPARACIÓN DE CIERRE DE MESAS ELECTORALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN Y LA CIUDAD DE SALAMANCA

En el gráfico 6 se puede ver que, a partir de que se hubo escrutado el 55 % de los resultados de los votos, las Mesas informatizadas entraron en el CRI antes que las transmitidas por teléfono y por PDA del resto de las Mesas de la Comunidad.

La hora media de finalización de todas las Mesas de la ciudad fue a las 21,44 horas, teniendo en cuenta, además, que el censo medio de las Mesas de la ciudad de Salamanca fue de 594 electores, bastante superior al censo medio de las Mesas del conjunto de la Comunidad, que fue de 425 electores.

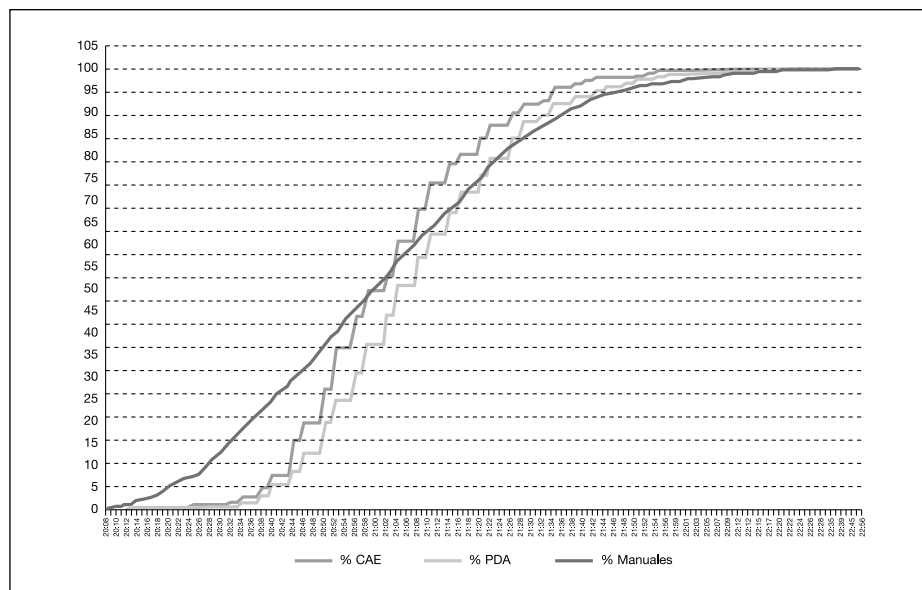


Gráfico 6.

6.2. COMPARACIÓN DE CIERRE DE MESAS ELECTORALES EN LA COMUNIDAD DE CATALUÑA Y LA CIUDAD DE LLEIDA

Tal como muestra el gráfico 7 los resultados de la votación de las Mesas informatizadas de la ciudad de Lleida entraron con mucha mayor anticipa-

ción en el CRI que las Mesas del resto de la Comunidad. La hora media de cierre de las Mesas de la ciudad fue a las 21,45 horas.

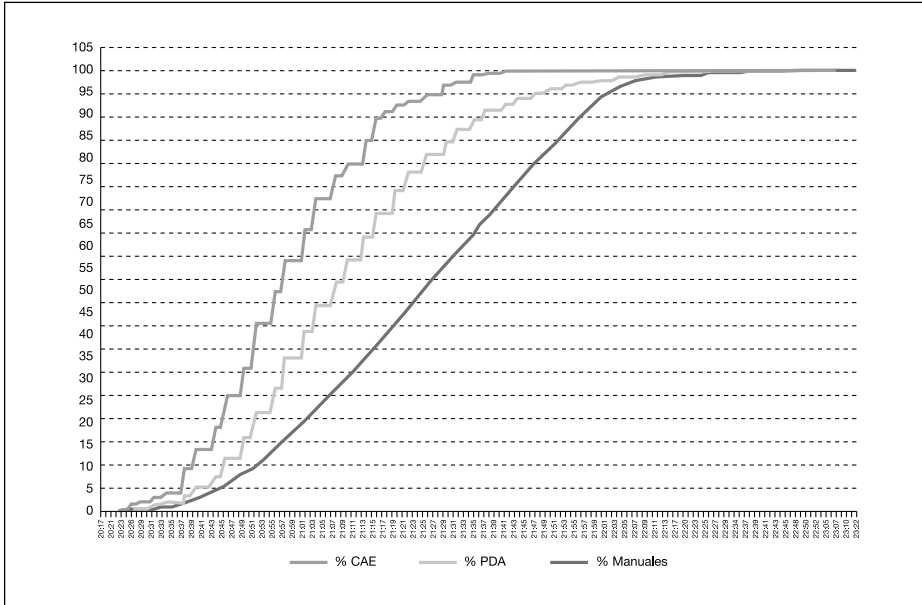


Gráfico 7.

En este caso el censo medio de las Mesas de la Ciudad de Lleida, que fue de 617 electores, es un poco inferior al del la Comunidad, que fue de 634.

6.3. COMPARACIÓN DE CIERRE DE MESAS ELECTORALES EN LA COMUNIDAD DE GALICIA Y LA CIUDAD DE PONTEVEDRA

En la ciudad de Pontevedra, tal como muestra el gráfico 8, los resultados de la votación en las Mesas de la ciudad entraron en el CRI con posterioridad a los del resto de la Comunidad transmitidos por PDA y también de los transmitidos por teléfono, excepto a partir del 65 y 85 % de las Mesas escrutadas, en que entraron antes las Mesas de la ciudad de Pontevedra. La hora media de finalización de la actividad en las Mesas de la ciudad fue a las 22,19 horas.

También es necesario destacar que, en este caso, el censo medio de las Mesas de la ciudad de Pontevedra fue de 617 electores, superior al de la Comunidad, que fue de 557.

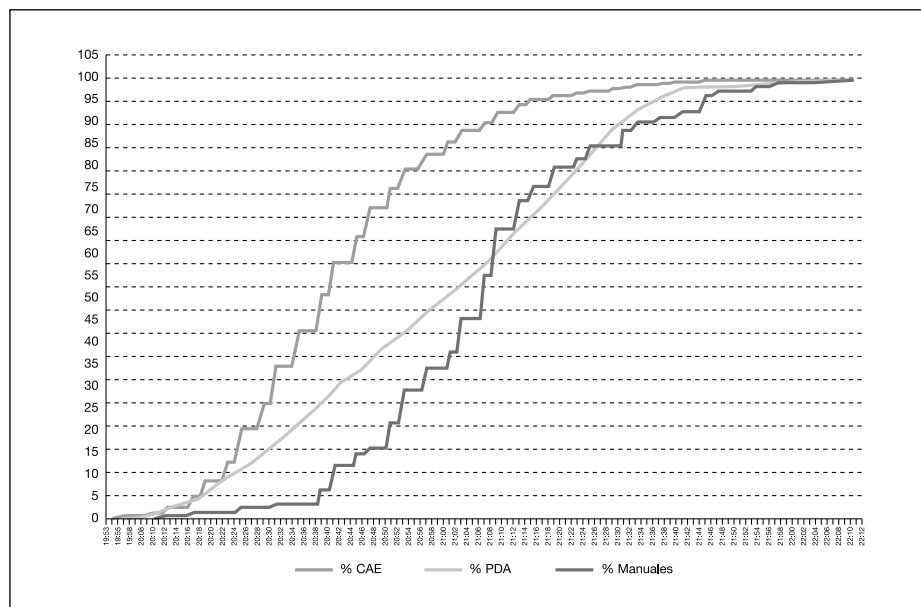


Gráfico 8.

6.4. COMPARACIÓN DE CIERRE DE MESAS ELECTORALES EN EL CONJUNTO DEL ESTADO Y EL CONJUNTO DE LAS CIUDADES DE LLEIDA, PONTEVEDRA Y SALAMANCA

Tal como se muestra en el gráfico 9, las ciudades de la experiencia piloto cerraron y mandaron los resultados de la votación al CRI antes de que el resto de las Mesas transmitieran sus resultados por PDA o por teléfono.

Además, es de destacar también, que el censo medio de electores de las tres ciudades fue de 609, bastante superior al del resto del Estado, que fue de 565.

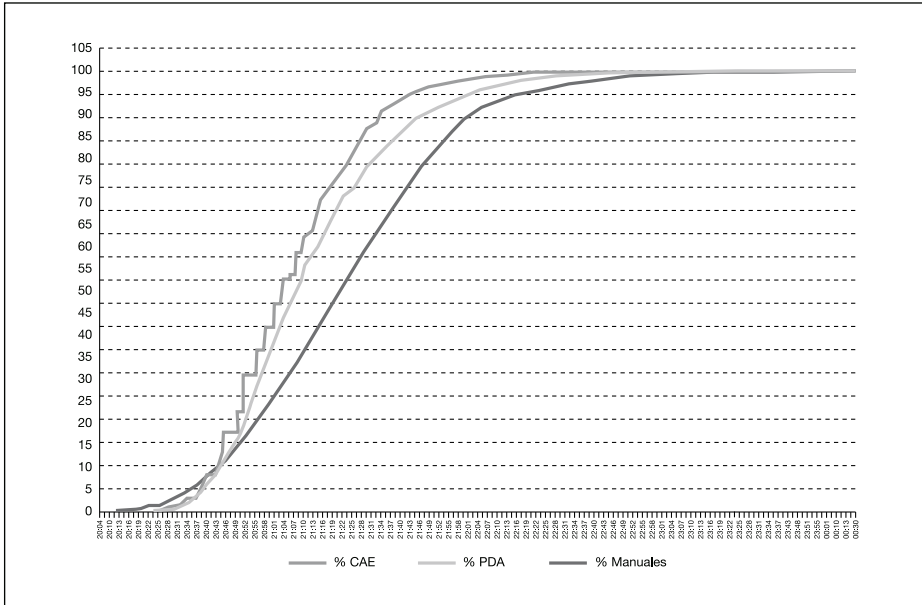


Gráfico 9.

7. ENCUESTAS DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA PILOTO

Con objeto de evaluar los resultados de la experiencia piloto, se planificó la realización de dos encuestas: una a los Representantes de la Administración en las Mesas Electorales del proyecto CAE y otra, realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), a los Miembros de las Mesas que habían participado en la experiencia piloto y a otros Miembros de Mesa, de tres ciudades de dimensiones parecidas a Lleida, Pontevedra y Salamanca, que realizaron la jornada electoral por el procedimiento tradicional.

7.1. INFORME DE RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN REALIZADA A LOS REPRESENTANTES DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS MESAS ELECTORALES DEL PROYECTO CAE

Con objeto de evaluar todas las opiniones posibles sobre el funcionamiento de la experiencia piloto, la Administración decidió hacer una encues-

ta a los Representantes de la Administración en las Mesas Electorales del proyecto CAE.

La contestación al cuestionario fue realizada por 119 representantes de Lleida, 98 de Pontevedra y 169 de Salamanca. En total, 386 contestaciones, que representan el 83,5 % de los encuestados.

De las contestaciones realizadas al cuestionario se pueden destacar las siguientes consideraciones:

a) Grado de aceptación por los Miembros de las Mesas del proyecto CAE:

La contestación al cuestionario confirma el hecho de que, de las mesas que no utilizaron plenamente el sistema informático y que se han reseñado en el apartado 5-1, sólo una lo hizo porque los Miembros de Mesa se negaron, lo que pone de manifiesto el elevado grado de aceptación a la incorporación de las tecnologías de la información para ayudar a la gestión electoral.

La aceptación del equipamiento informático por los Miembros de las Mesas no sólo se pone de manifiesto en que únicamente una rechazara su utilización, sino también en la contestación a la pregunta: ¿qué grado de aceptación ha tenido el CAE entre los Miembros de Mesa?

En la contestación a la pregunta, que se refleja en el gráfico 10, se puede ver que el porcentaje de los Miembros de Mesa que manifiestan mucha aceptación, que son una mayoría muy significativa, más los que manifiestan bastante aceptación, varía entre el 98,15 % de Lleida y el 98,98 % de Pontevedra.

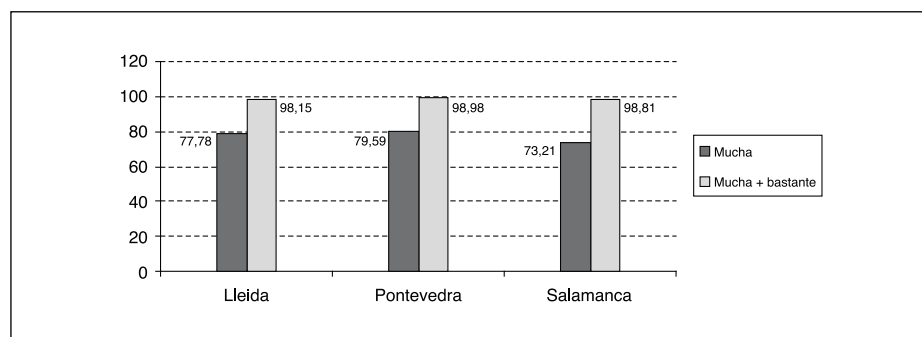


Gráfico 10. ¿Qué grado de aceptación ha tenido el CAE entre los Miembros de Mesa?

b) Dificultades en la instalación del equipamiento informático:

La encuesta pone de manifiesto los escasos problemas que se han presentado a la hora de instalar los equipos ya que el porcentaje de los que no han tenido ningún problema, que son una mayoría muy significativa, más los que han tenido pocos, está entre el 97,92 % de Pontevedra y el 100% de Lleida, tal como se refleja en el gráfico 11.

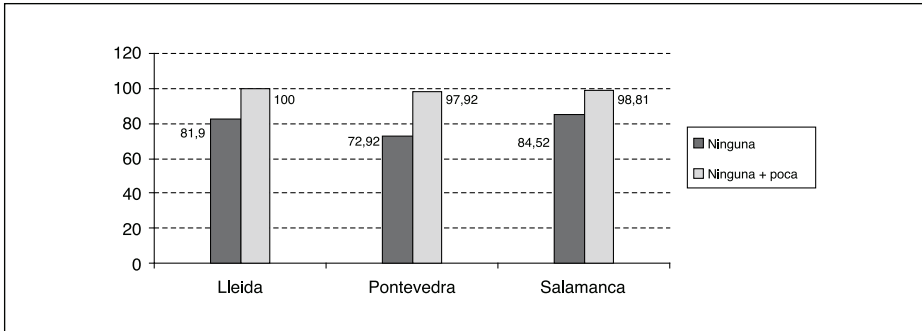


Gráfico 11. ¿Ha tenido dificultad al instalar los equipos informáticos?

c) Facilidad del aprendizaje de los Miembros de las Mesas del manejo del sistema CAE:

El aprendizaje del CAE por los Miembros de las Mesas ha sido muy rápido ya que, según la encuesta, el porcentaje de los que han aprendido muy rápido, que es una mayoría muy significativa, más los que han aprendido bastante rápido, varía entre el 95,32 % de Lleida y el 97,62 % de Salamanca, tal como refleja el gráfico 12.

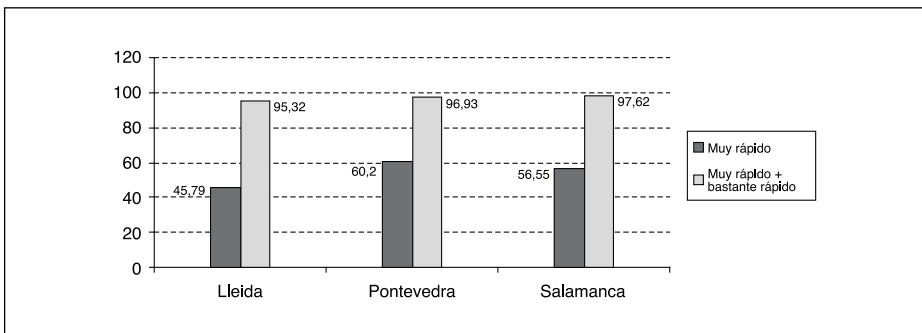


Gráfico 12. ¿El aprendizaje para la utilización del CAE por los Miembros de Mesa ha sido?

Que el aprendizaje ha sido rápido y suficiente queda constatado también por el hecho de que la asistencia técnica a los Miembros de las Mesas por los Representantes de la Administración, durante la jornada electoral, ha sido escasa ya que el porcentaje de los que no han necesitado asistencia de ninguna clase, más los que han necesitado poca asistencia, varía entre el 68,47 % de Lleida y el 80,24 % de Salamanca, tal como se indica en el gráfico 13.

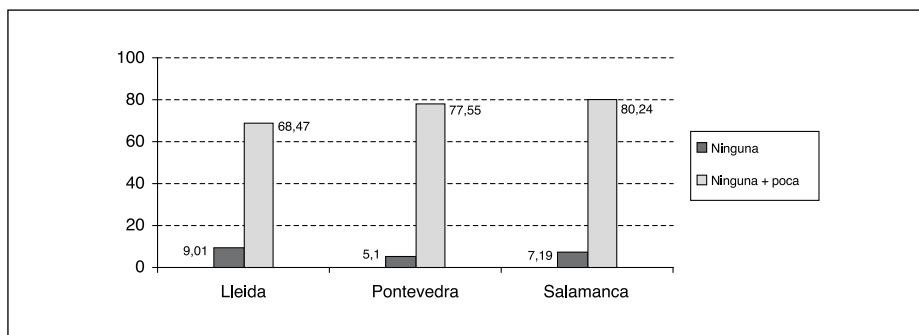


Gráfico 13. ¿Ha tenido que dar asistencia técnica a los Miembros de Mesa durante la jornada laboral?

También es de destacar, como es lógico, que la asistencia técnica de los Representantes de la Administración fue más necesaria en el momento de constitución de la Mesa ya que, según la encuesta, del total de las ayudas solicitadas, las que se solicitaron en el momento de constitución de las Mesas varía entre el 49,47 % de Pontevedra y el 74,55 % de Salamanca, tal como se indica en el gráfico 14.

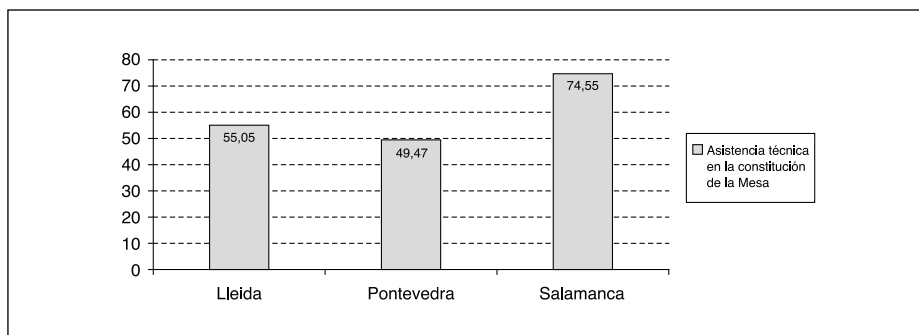


Gráfico 14.

Tampoco el aprendizaje de la utilización del lector óptico para la lectura del código de barras ha producido en los Miembros de Mesa dificultades significativas. Según la encuesta, los que no han tenido ninguna dificultad en utilizarlo, más los que han tenido poca dificultad, ha sido un porcentaje que varía entre el 72,67 % de Salamanca y el 93,81% de Pontevedra, tal como muestra el gráfico 15.

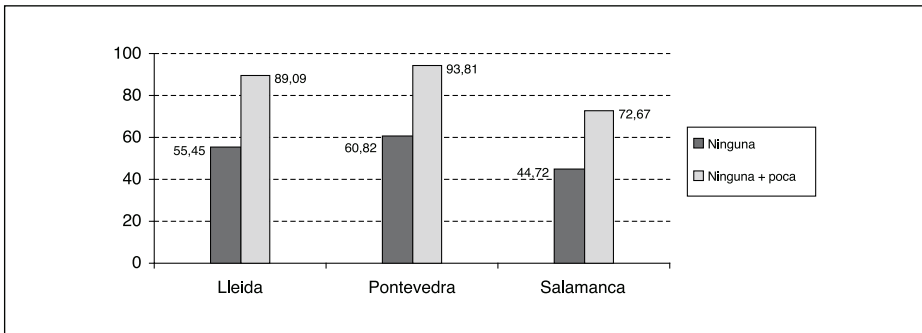


Gráfico 15. **¿La lectura del código de barras con el lector óptico le ha producido dificultades a los Miembros de Mesa para realizar el recuento de votos?**

El aprendizaje del envío de los datos al CRI tampoco ha presentado dificultades ya que el porcentaje de los que no han tenido ninguna dificultad varía entre el 88,78 % de Pontevedra y el 95,21 % de Salamanca, tal como muestra el gráfico 16.

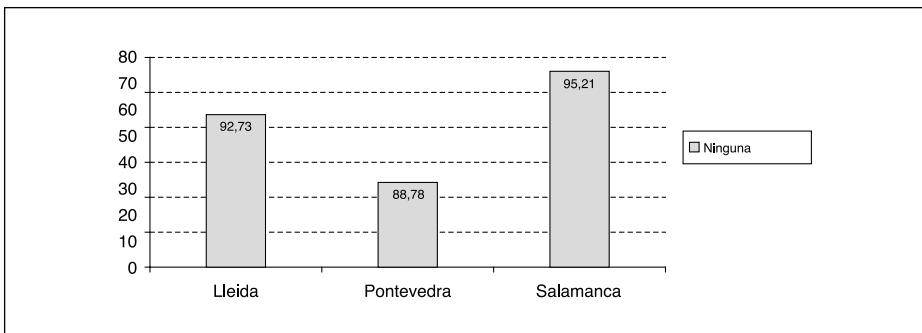


Gráfico 16. **¿Ha tenido dificultad al enviar la información al CRI a través del CAE?**

d) Valoración del curso que se ha dado a los Representantes de la Administración en las Mesas Electorales CAE:

La valoración del curso que se les dio a los Representantes de la Administración en las Mesas con CAE para que pudieran formar a su vez a los Miembros de Mesa y asistirles en los problemas que se les pudiese presentar en la utilización de los equipos informáticos ha sido bastante adecuada. Según las contestaciones que se han dado en la encuesta, los que consideran que ha sido muy buena, más los que consideran que ha sido buena, varía entre el 73,47% de Pontevedra y el 88,09 % de Salamanca, tal como se muestra en el gráfico 17.

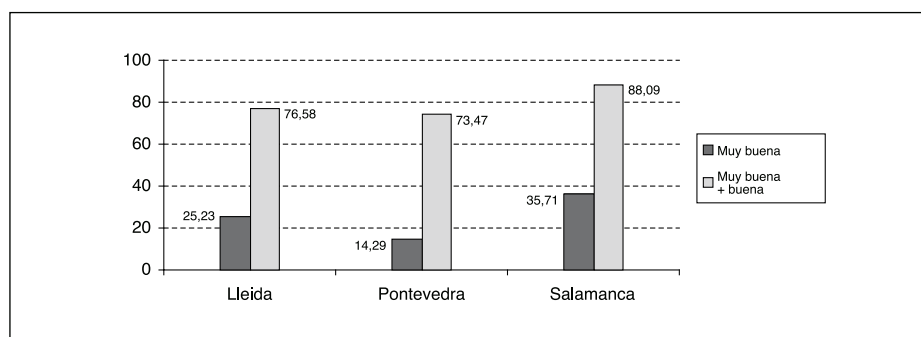


Gráfico 17. **¿La formación que ha recibido como Representante de la Administración sobre el sistema CAE?**

e) Valoración técnica del sistema CAE:

La encuesta pone de manifiesto una elevada valoración técnica por las respuestas que se dan a las siguientes preguntas:

a) *¿Es fácil de utilizar?*

Tal como muestra el gráfico 18, el porcentaje de los que opinan que es muy fácil de utilizar, más los que opinan que es bastante fácil de utilizar, varía entre el 98,19 % de Lleida y el 100 % de Pontevedra y Salamanca.

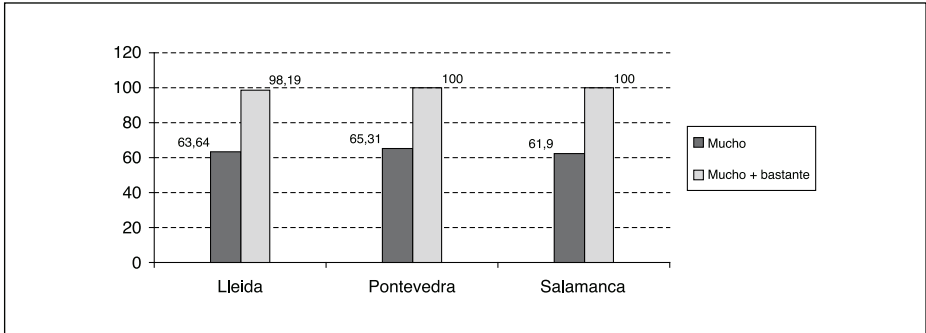


Gráfico 18. **¿Es fácil de utilizar?**

b) *¿Facilita la realización de las tareas por los Miembros de Mesa?*

Como muestra el gráfico 19, el porcentaje de los que opinan que las facilita mucho, más los que opinan que bastante, varía entre el 98,19 % de Lleida y el 100 % de Pontevedra.

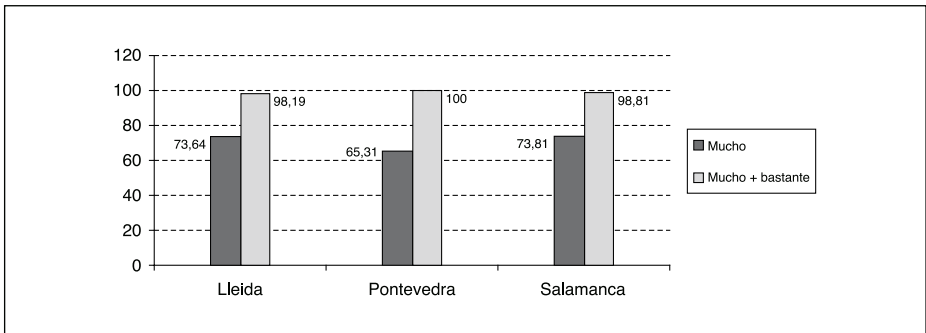


Gráfico 19. **¿Facilita la realización de las tareas a los Miembros de Mesa?**

c) *¿Agiliza y acelera los procesos?*

El porcentaje de los que opinan que los agiliza y acelera mucho, más los que opinan que bastante, varía entre el 97,27 % de Lleida y el 98,98 % de Pontevedra, como muestra el gráfico 20.

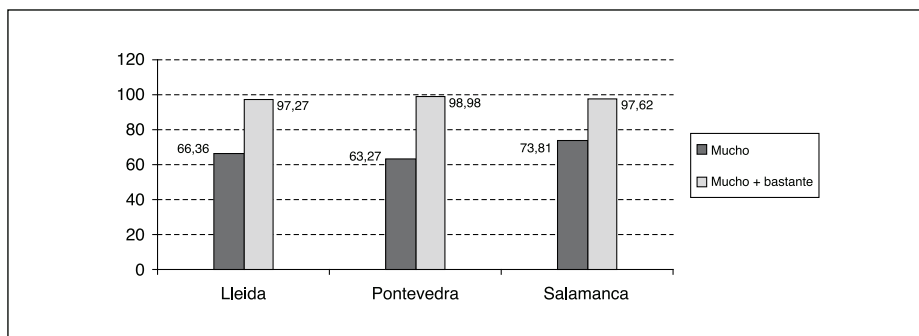


Gráfico 20. ¿Agiliza y acelera los procesos?

d) *¿Los Miembros de Mesa tienen más información sobre las tareas que deben realizar?*

La contestación a esta pregunta, tal como muestra el gráfico 21, indica que los que opinan que el CAE suministra mucha información, más los que opinan que suministra bastante información, varía entre el 63,3 % de Lleida y el 74,25 % de Salamanca.

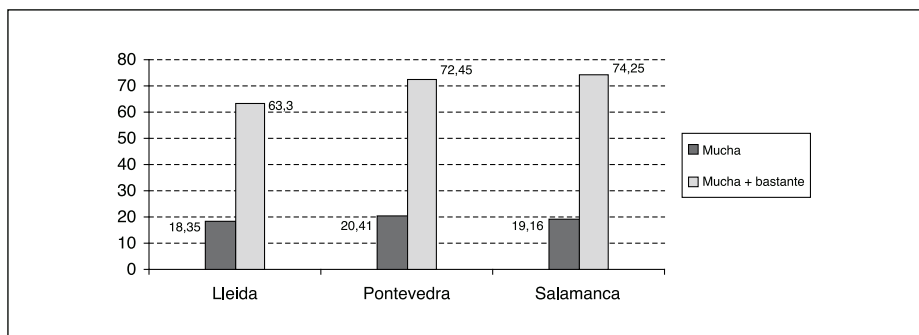


Gráfico 21. ¿Los Miembros de Mesa tienen más información sobre las tareas que deben realizar?

e) *Aumento de la fiabilidad del recuento electoral*

Las contestaciones dadas a la encuesta ponen también de manifiesto que se aumenta la fiabilidad del recuento electoral debido a la reducción de errores ya que el porcentaje de los que opinan que reduce mucho los errores en el escrutinio, según pone de manifiesto el gráfico 22, más los que opinan que

lo reduce bastante, varía entre el 79,16 % de Salamanca y el 96,93 % de Pontevedra. Y los que opinan que reduce mucho los errores en el proceso en general, más los que opinan que lo reduce bastante, varía entre 92,27 % de Salamanca y el 100 % de Pontevedra, como se muestra en el gráfico 23.

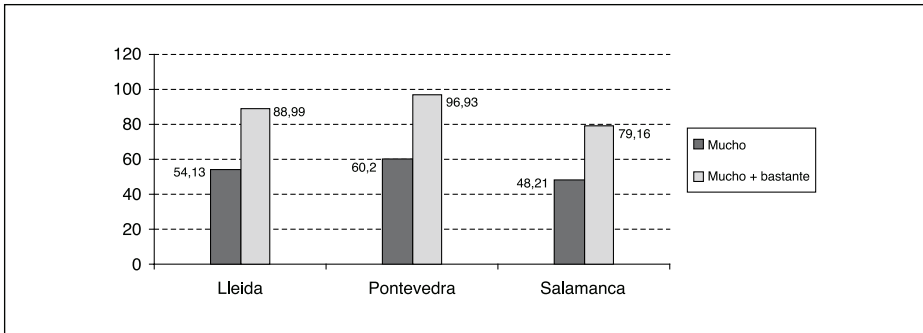


Gráfico 22. ¿Reduce los errores en el escrutinio?

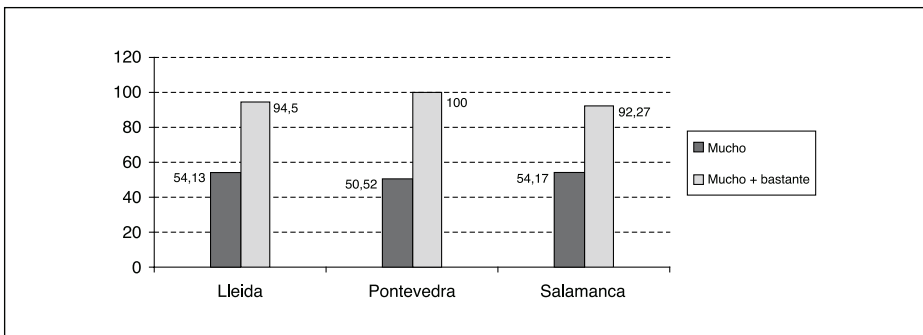


Gráfico 23. ¿Reduce los errores en el proceso en general?

g) Consecuencias que tendría la extensión de la experiencia piloto en futuros procesos electorales:

La contestación al cuestionario pone de manifiesto que la extensión de la experiencia piloto, sin modificaciones en la legislación actual, supondría las siguientes ventajas:

a) *Ahorro de costes*

El gráfico 24 pone de manifiesto que existe una clara opinión de que la extensión del CAE supondría un ahorro de costes ya que el porcentaje de los

que opinan que habría mucho ahorro de costes, más los que opinan que habría bastante, varía entre el 68,75 % de Pontevedra y el 76,97 % de Salamanca.

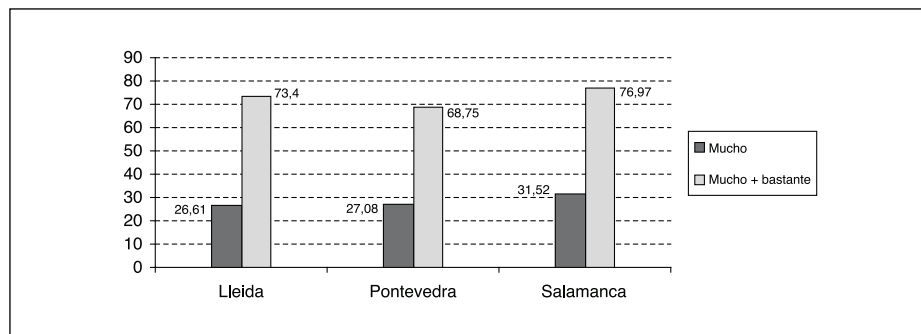


Gráfico 24. ¿Se ahorrarían costes en los procesos electorales?

b) *Preservación del medio ambiente*

En este caso las contestaciones son mucho más claras en el sentido de que utilizar el CAE supondría una mejora para el medio ambiente. Tal como muestra el gráfico 25, el porcentaje de los que opinan que se preservaría mucho el medio ambiente, más los que opinan que se preservaría bastante, varía entre el 82,32 % de Salamanca y el 83,50 % de Pontevedra.

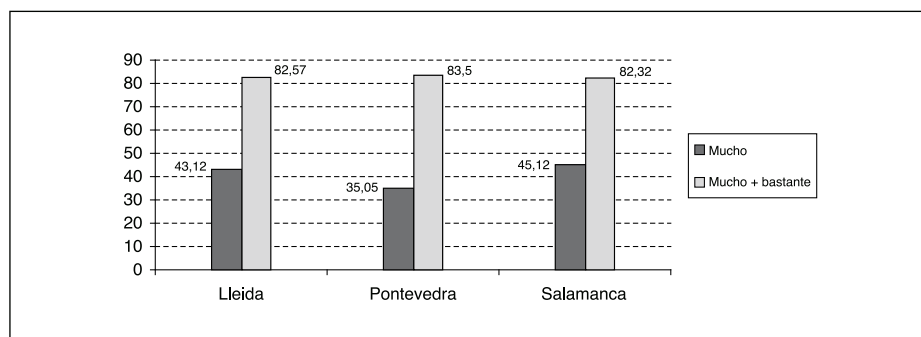


Gráfico 25. ¿Se preservaría mejor el medio ambiente?

c) *Mayor rapidez y eficacia de los procesos electorales*

Las contestaciones al cuestionario ponen de manifiesto la opinión de que la utilización del CAE mejoraría la rapidez y eficacia del proceso electoral.

Así tenemos que, según muestra el gráfico 26, el porcentaje de los que opinan que los procesos electorales se harían con mucha mayor rapidez, más los que opinan que se harían con bastante mayor rapidez, varía entre el 94,11 % de Salamanca y el 95,42 % de Lleida y el porcentaje de los que opinan que los procesos electorales se harían con mucha mayor eficacia, más los que opinan que se harían con bastante mayor eficacia, varía entre el 92,66 % de Lleida y el 94,85 % de Pontevedra, tal como muestra el gráfico 27.

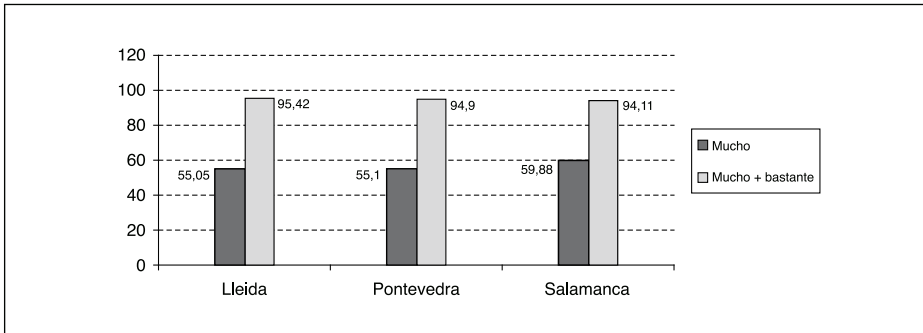


Gráfico 26. ¿Los procesos electorales serían más rápidos?

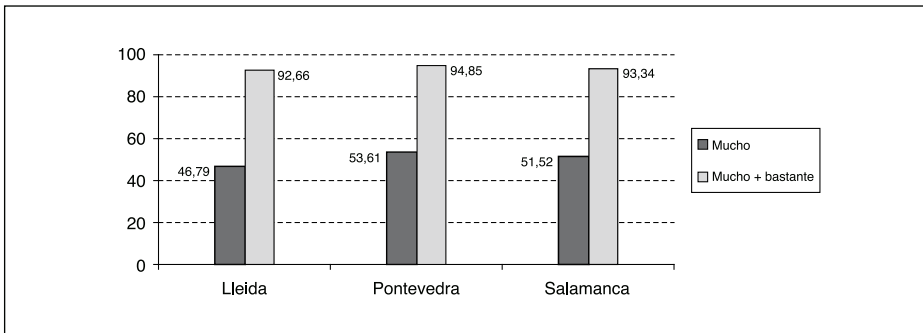


Gráfico 27. ¿Los procesos electorales serían más eficaces?

h) Valoración global del proyecto CAE:

En la encuesta se les pide a los Representantes de la Administración que den una puntuación global del proyecto CAE entre el 1 y el 10.

De las puntuaciones que se han dado se puede destacar, salvo dos contestaciones de la ciudad de Lleida (una le da la puntuación de 1 y otra le da la puntuación de 2), en todos los demás cuestionarios de las tres ciudades, to-

dos dan una puntuación de 5 o superior y el porcentaje de los que le han puntuado con 8 o más oscila entre el 81,44 % de Pontevedra y el 85,72 % de Salamanca.

Como resumen se puede ver en el gráfico 28 que la valoración total del sistema es muy positiva ya que el porcentaje de los que le dan una nota igual o superior a siete es del 92,99 %. El porcentaje que le da una nota entre 8 y 9 es del 62,75 % y hay un porcentaje del 18,65 % que le da una nota de 10.

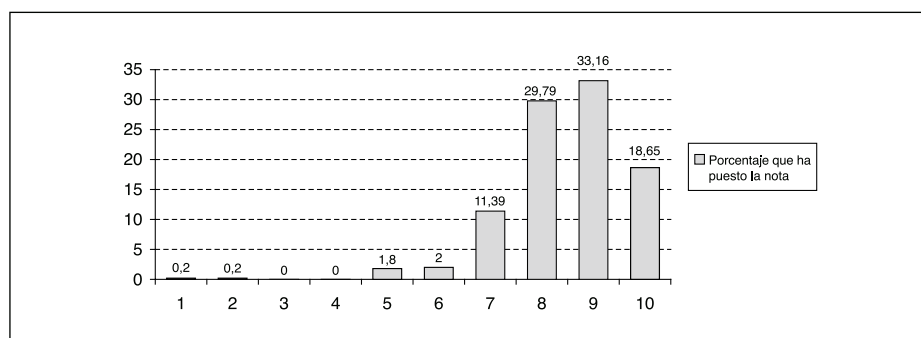


Gráfico 28.

7.2. INFORME DE RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN REALIZADA POR EL CIS A LOS MIEMBROS DE MESA¹

1. Introducción

El *objetivo* del estudio es conocer la opinión y aceptación de un nuevo sistema informático de gestión de las mesas electorales. El escenario escogido para su introducción fue la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2009, con una implantación localizada en los colegios de los municipios de *Lleida, Pontevedra y Salamanca*, ciudades que constituyen en este estudio la muestra de colegios CAE (Colegios Administrados Electrónicamente).

Dado que el cuestionario incluía preguntas genéricas sobre valoración de la participación en el proceso electoral, se incluyó una muestra de control constituida por los colegios electorales de tres ciudades en las que el procedimiento de administración del proceso electoral fue el tradicional (papel). Los municipios escogidos fueron *Mataró, El Ferrol y Alcalá de Henares*. Para

su elección se atendió, fundamentalmente, a criterios de similitud en cuanto al número de mesas y electores.

Los cuestionarios fueron remitidos a las mesas, *autocumplimentados* por los tres miembros (incluían instrucciones) y posteriormente recogidos por los responsables de las mesas.

En total, se recogieron 2.688 *cuestionarios*, lo que supone una *tasa de respuesta global del 87%*. Dicha tasa de respuesta fue algo mayor en los colegios con el sistema CAE (debido sobre todo a una moderada tasa en el conjunto de mesas de El Ferrol).

Tabla 2

Municipios CAE	Mesas	Nº encuestas teóricas	Nº encuestas conseguidas	Tasa de respuesta
Lleida	146	438	401	92%
Pontevedra	105	315	292	93%
Salamanca	211	633	594	94%
Total	462	1.386	1.287	93%
Mataró	128	384	334	87%
El Ferrol	104	312	143	46%
Alcalá de Henares	202	606	585	97%
Total	434	1.302	1.062	82%
TOTAL	896	2.688	2.349	87%

La muestra (total) resultante presenta las siguientes *características*:

- *Equilibrio entre hombres y mujeres* (46% y 51% respectivamente; en el 3% de los casos no consta el sexo del entrevistado).
- Con respecto a la edad, para el total de la muestra se distribuyen equitativamente, siendo el grupo menos numeroso el formado por jóvenes de 18 a 24 años, así como el constituido por los mayores de más de 65 años. Sin embargo, en esta variable se produce una gran *diferencia en ambas muestras*: la muestra de los colegios sin el sistema CAE es más joven y, correlativamente, la muestra con el sistema CAE más veterana.

Tabla 3

	Total	Colegio administrado electrónicamente	
		Sí	No
18-24 años (%)	8,8	8,0	9,7
25-34 años (%)	22,6	18,6	27,4
35-44 años (%)	25,8	24,8	26,9
45-54 años (%)	23,8	26,7	20,3
55-64 años (%)	16,3	19,7	12,1
65 ó más (%)	0,4	0,4	0,5
No consta (%)	2,4	1,8	3,1
Nº	2.349	1.287	1.062

- También hay un cierto desequilibrio (menos significativo) en cuanto al nivel educativo: en el grupo CAE están algo sobrerrepresentados los universitarios; en el grupo no CAE hay sobrerrepresentación de personas con bachillerato y FP.

Tabla 4

	Total	Colegio administrado electrónicamente	
		Sí	No
Menos de primarios (%)	5,8	5,7	5,9
Primarios (%)	32,4	32,6	32,3
Bachiller, F.P. (%)	24,0	21,4	27,1
Univesitarios (%)	35,0	37,8	31,5
No consta (%)	2,8	2,5	3,2
Nº	2.349	1.287	1.062

- El 33% de los consultados ocuparon el puesto de presidente/a, mientras que el 66,5% fueron vocales, tal y como corresponde a la composición de las mesas.
- El 17% del total de la muestra había participado previamente en un proceso electoral como miembro de mesa, porcentaje que asciende al 19% en la submuestra de colegios CAE.

2. La participación en la mesa: valoración de la experiencia

La inclusión de un grupo experimental (colegios CAE) y un grupo de control (colegios no CAE) en el diseño de investigación ha arrojado resultados interesantes en cuanto a las diferencias entre los dos grupos en la *valoración de la experiencia de la participación como miembro de mesa*. Así, se observa que:

1) Para el 63% de la muestra total la participación en el proceso electoral resultó ser una experiencia interesante. Este porcentaje asciende al 69% entre los que estuvieron en los colegios con el sistema CAE.

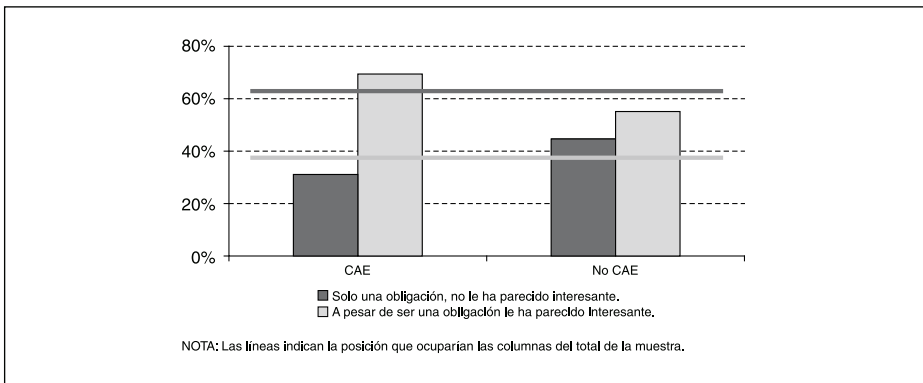


Gráfico 29. Su participación hoy como miembro de esta mesa ha sido ...

La comprensión de la información recibida sobre las tareas a realizar fue alta en ambos grupos (el 90% afirma que tal información fue «muy» o «bastante» fácil de entender). Sin embargo, en el grupo CAE la idea de que la información fue «muy» fácil de entender alcanza un 48%, mientras que en el grupo NO CAE este porcentaje se queda en el 29% y predomina el «bastante» fácil.

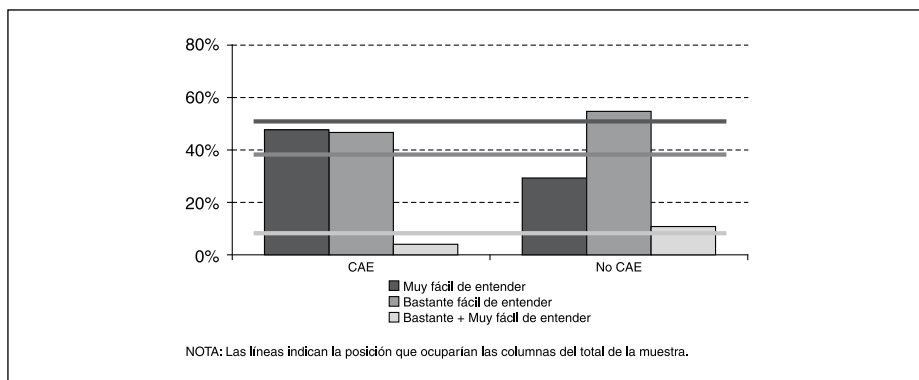


Gráfico 30. La información recibida sobre las tareas que debía realizar le ha parecido ...

2) Igualmente, el 95% de la muestra total afirma que realizar las tareas como miembro de la mesa electoral le ha resultado muy o bastante fácil, pero en el grupo CAE se decantan por el «muy» fácil, más que en el grupo NO CAE, donde vuelve a sobresalir el «bastante» fácil.

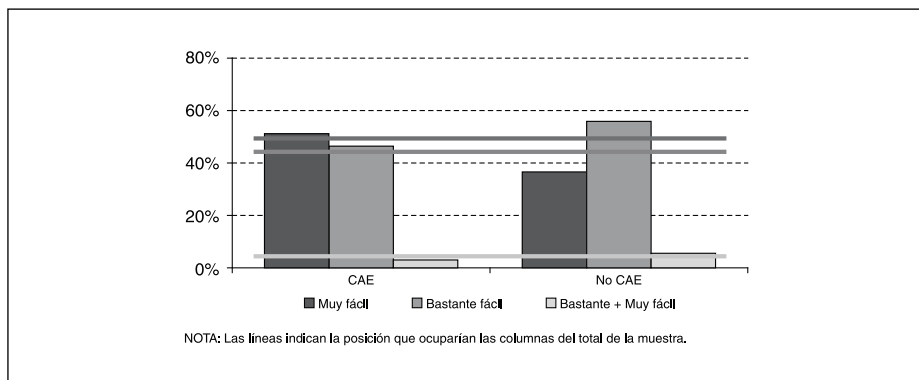


Gráfico 31. Realizar las tareas de miembro de mesa electoral le ha resultado ...

3) Todo ello deriva en una mejor valoración general de la experiencia por parte de aquellos que formaron parte de las mesas de los colegios con el sistema CAE.

						No CAE 5,6	CAE 6,8				
Valoración en escala 0-10	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

4) Asimismo los miembros de colegios CAE muestran una mayor predisposición a participar en futuras consultas, en caso de ser seleccionados de nuevo.

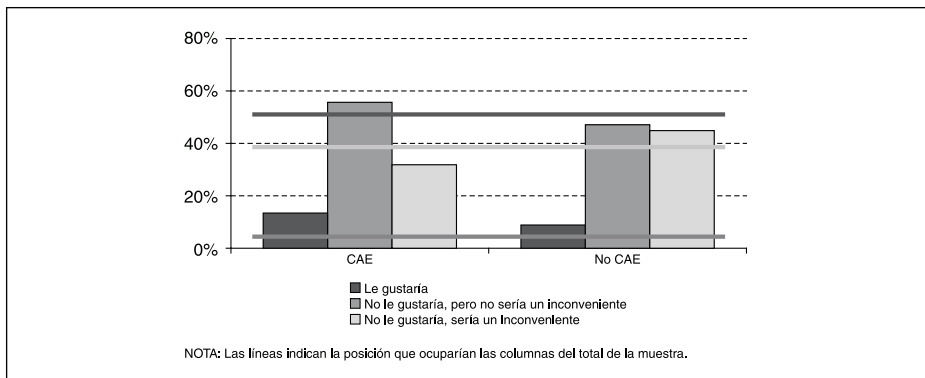


Gráfico 32. Si en el futuro le volvieran a seleccionar para ser miembro de una mesa electoral, ¿cuál sería su reacción?

3. Uso y valoración del CAE

Según los miembros de mesa de los colegios electorales con sistema CAE, éste fue ampliamente utilizado: el 83% afirma que el sistema se empleó en todas las tareas realizadas por la mesa mientras que el 12% declara que se utilizó solo para algunas. Un anecdótico porcentaje, que no llega al 1%, reconoce no haber empleado el método tradicional (a mano y en papel) en absoluto.

Atendiendo al uso individualizado que se hizo del equipo informático CAE, los datos configuran un «perfil del usuario» con las siguientes características:

- Los *presidentes/as* de mesa, más que los vocales.
- Los *hombres*, más que las mujeres (si bien hay poca diferencia en la variable sexo).
- Los *jóvenes*, más que los mayores (especialmente los de 25 a 34 años).
- Los más *instruidos*, más que los que tienen niveles educativos básicos.
- Los que *utilizan equipos informáticos habitualmente*, más que los que los utilizan de manera ocasional o casi nunca.

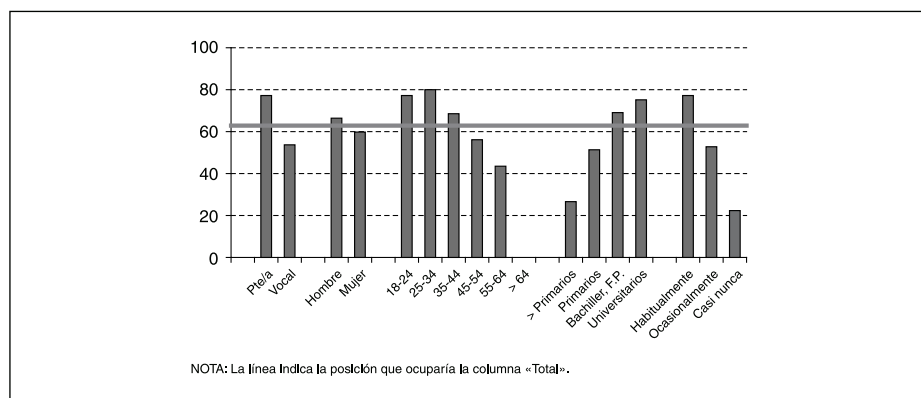


Gráfico 33. ¿Ud. personalmente ha participado en el manejo del equipo CAE ...?

Cabe señalar, no obstante, que no existen diferencias significativas entre los que más utilizaron el equipo informático y los que lo hicieron en menor medida con respecto a la valoración de la participación como miembro de mesa (si acaso, un ligero mejor entendimiento de la información recibida y de las tareas a realizar), lo que podría sugerir que *la utilidad e influencia del sistema CAE trasciende a todos los participantes involucrados, más allá del uso personalizado que se haga de la herramienta*.

Por otra parte, el uso generalizado del sistema electrónico CAE viene acompañado de un aparente *buen funcionamiento* del mismo, a juzgar por las pocas noticias de incidencias que dan los entrevistados. En este sentido, la aparición de problemas no alcanza el 13% en ninguna de las tareas por las que se preguntó y, en los pocos casos en los que se presentaron, se resolvieron sin necesidad de realizar la tarea en cuestión por los métodos tradicionales.

Tabla 5

	¿Ud. personalmente ha participado en el manejo del equipo informático CAE...?		
	Total	Mucho + Bastante	Poco + Nada
¿Su participación hoy como miembro de mesa electoral ha sido para usted más bien...?			
Sólo una obligación, no le ha parecido interesante	31%	30%	32%
Le ha parecido interesante	69%	69%	68%
La información recibida sobre las tareas que debía realizar le ha parecido...			
Muy fácil de entender	48%	50%	45%
Bastante fácil de entender	47%	46%	48%
Bastante + Muy difícil de entender	3%	3%	4%
En general, realizar las tareas como miembro de la mesa electoral le ha resultado...			
Muy fácil	51%	54%	47%
Bastante fácil	46%	45%	49%
Bastante + Muy difícil	3%	1%	4%
Si en el futuro le volvieran a seleccionar para ser miembro de una mesa electoral, ¿Cuál sería su reacción?			
Le gustaría	12%	11%	14%
No le gustaría, pero tampoco le importaría	56%	57%	54%
No le gustaría, sería un inconveniente	31%	31%	32%
En general, ¿cómo valora su participación como miembro de mesa? Media escala 0-10	6.8	6.8	6.6

Un factor que ayuda a explicar el inicial éxito del sistema CAE (uso generalizado y buen funcionamiento) apunta a la correcta comprensión del funcionamiento de esta herramienta. Así, *la información recibida sobre el funcionamiento del sistema CAE es de fácil comprensión* para la gran mayoría de los consultados: el 53% opina que es «muy» fácil de entender, y el 39% que es «bastante» fácil de entender.

Los sectores más veteranos, los menos educados, o los que prácticamente nunca utilizan equipos informáticos, presentan porcentajes algo más bajos en las respuestas anteriores, sin que ello llegue a suponer un problema de mala comprensión.

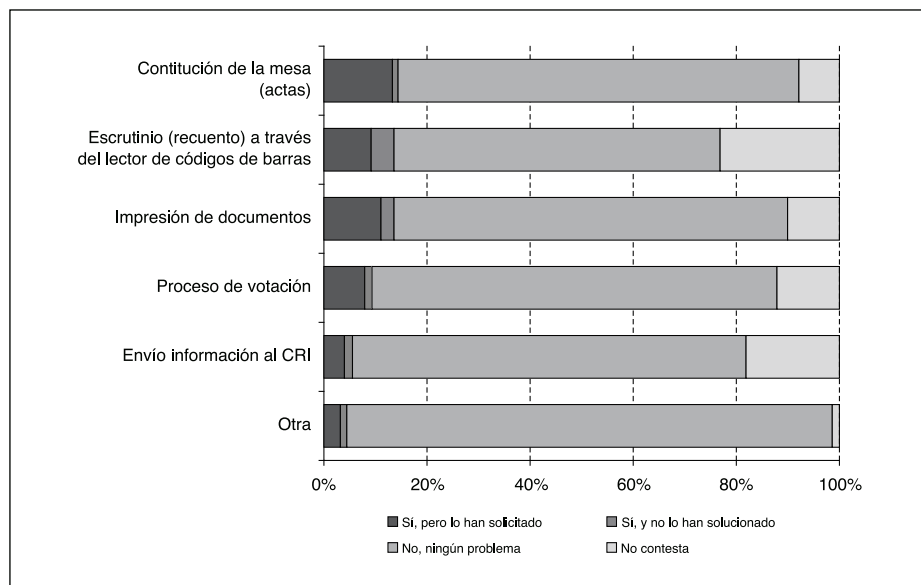


Gráfico 34. ¿Han tenido en su mesa algún problema en la utilización del sistema informático CAE en cualquiera de las siguientes tareas?

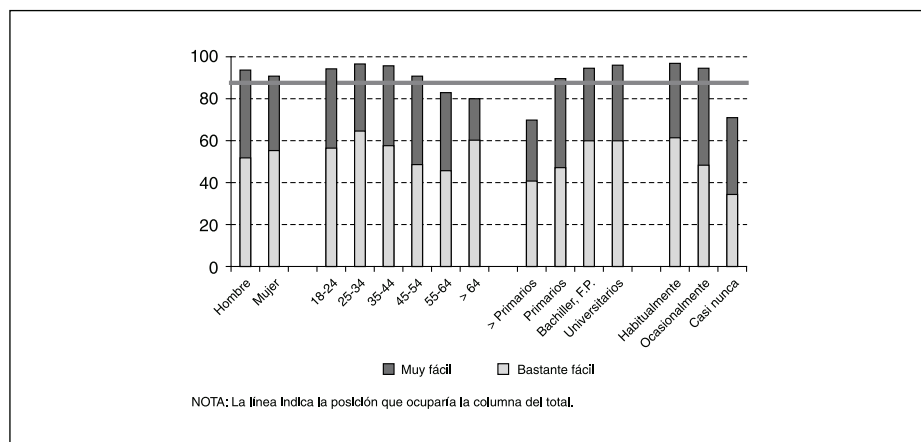


Gráfico 35. ¿La información que ha recibido sobre el funcionamiento del sistema CAE ha sido ...?

A la hora de realizar cada una de las tareas concretas, *la gran mayoría de los consultados juzgan que el sistema CAE introduce grandes ventajas en comparación con el método tradicional (a mano y en papel)*. Así, ante la pre-

gunta sobre en qué medida este sistema supone una ventaja en comparación con el método tradicional, el porcentaje de «mucho» ronda el 80% en todas las tareas, a excepción del escrutinio a través del lector óptico. Igualmente, la suma de los porcentajes «mucho» y «bastante» alcanza el 90% para todas las tareas. De nuevo, solo el escrutinio electrónico registra un porcentaje menor que, en cualquier caso, no es desdeñable (80%).

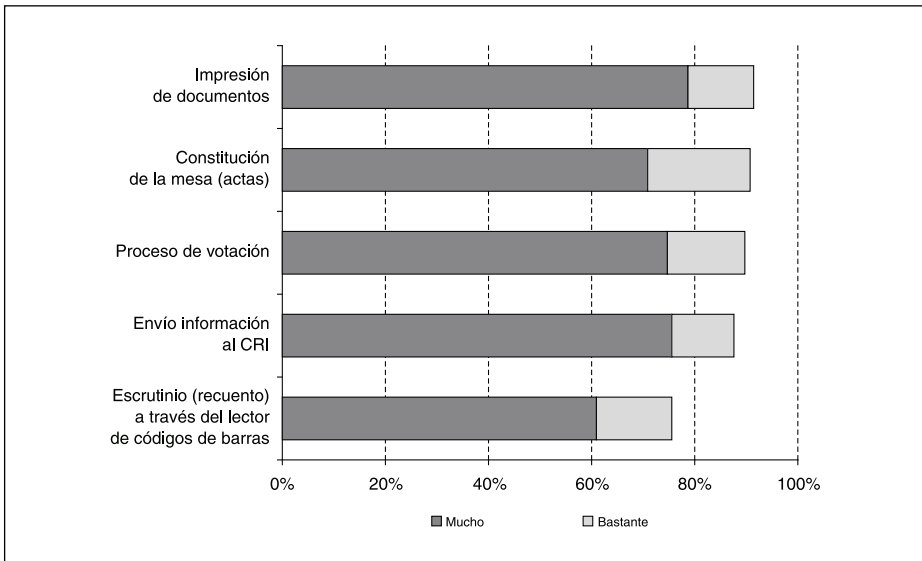


Gráfico 36. En comparación con el sistema tradicional (en papel y a mano), ¿en qué medida cree que este sistema informático CAE supone una ventaja para la realización de las siguientes tareas?

Adicionalmente, al pedirles a los entrevistados que dieran su opinión sobre algunas excelencias concretas del sistema CAE, la mayoría de ellos proporcionan respuestas positivas. El porcentaje de «mucho» supera el 60% en todos los casos (excepto en *los miembros de mesa tienen más información*) y la suma de «mucho» y «bastante» excede siempre el 80%.

Así, existe *un consenso casi pleno en la consideración de que el sistema CAE facilita la realización de las tareas, es fácil de utilizar y agiliza el proceso electoral.*

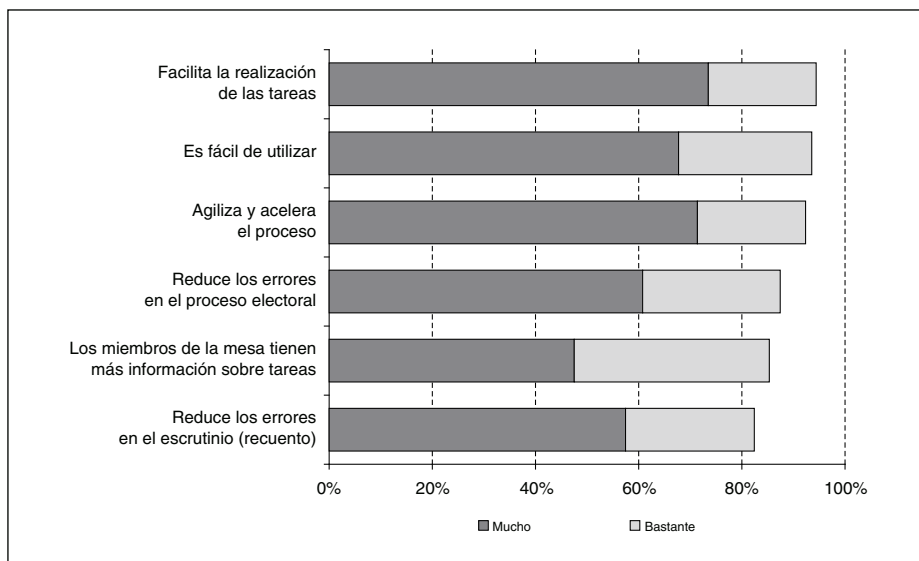


Gráfico 37. **Valore los siguientes aspectos de este sistema informático**

En este contexto de satisfacción con el sistema CAE, *también son favorables los pronósticos acerca de los réditos que esta herramienta conllevará a la hora de optimizar la eficacia de los procesos electorales*, así como en el ahorro de costes, sobre todo en términos de tiempo y papel. El único capítulo en el que *parece haber más dudas en cuanto a las excelencias futuras del sistema es en el del ahorro de dinero*.

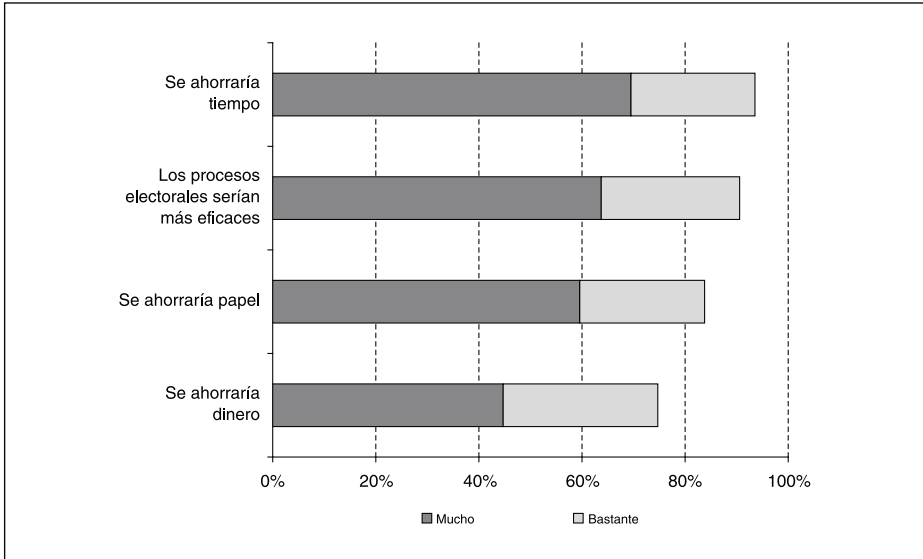


Gráfico 38. En el caso de que este sistema informático se utilizase en todas las mesas en futuras elecciones, ¿en qué medida cree que ...

4. Conclusiones

Los datos resultantes del estudio, expuestos aquí de manera sucinta, describen un *escenario de satisfacción con el colegio administrado electrónicamente (CAE)* y, en consecuencia, una buena aceptación y acogida.

En la escala 0-10, la valoración general del sistema obtiene un significativo *notable alto (8,6)*: Esta buena valoración global común a todos los segmentos poblacionales. Así mismo, aunque es ligeramente mejor valorado, en términos de escala, por los que están más habituados a utilizar equipos informáticos, obtiene igualmente un notable entre aquellos que no hacen uso de ellos. Por último, parece que el haber participado activamente en el manejo de la herramienta durante la jornada electoral, predispone favorablemente hacia el sistema.

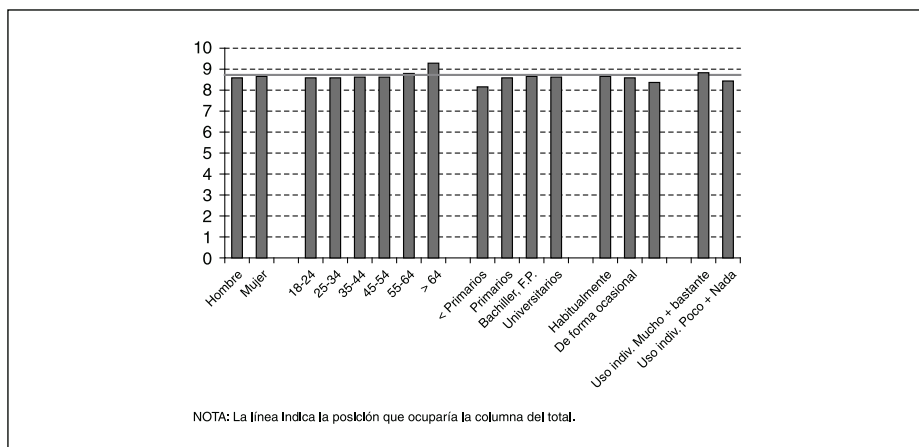


Gráfico 39. **Globalmente, en una escala de 0 a 10, ¿cómo valora el sistema CAE?**

Los usuarios del sistema CAE opinan que la información recibida sobre el funcionamiento del sistema es fácilmente entendible, hecho que incide en su efectiva utilización (casi un 100% de los entrevistados afirman haber utilizado el sistema), así como en el buen funcionamiento de la herramienta y, por extensión, de la jornada electoral.

Existe un *gran consenso acerca de las ventajas que introduce este sistema, en comparación con el método tradicional (a mano y en papel)*. Todas las tareas realizadas por la mesa (constitución de la mesa, impresión de documentos, proceso de votación, escrutinio y envío de información al CRI) ganan, a juicio de los consultados, en rapidez y efectividad.

Todo ello repercute en *buenos pronósticos a la hora de valorar los beneficios futuros por lo que se refiere al aumento de la efectividad en los procesos electorales y el ahorro de costes*, al menos en lo que se refiere al ahorro de tiempo y papel, no tanto en términos económicos.

Los entrevistados que formaron parte de colegios CAE valoran su experiencia como miembro de mesa en términos más positivos que los que realizaron esta tarea en colegios que utilizaron el sistema «tradicional». La comprensión de la información recibida y la desenvolvura para realizar las tareas es mayor en el grupo de colegios CAE. Igualmente, hay más personas en este grupo que consideran su participación como una experiencia interesante. En una escala de 0 a 10, en la que se juzga la satisfacción personal con la participación en el proceso, los miembros de mesas CAE arrojan una media de 6,8,

más de un punto por encima de la media del grupo no CAE (5,6). Por último, también muestran una mayor predisposición a participar en futuras consultas electorales, si se diera el caso de que fueran seleccionados de nuevo.

8. CONCLUSIONES

1. *El sistema informático propuesto respeta escrupulosamente la legislación vigente en materia electoral*

La experiencia piloto que se ha realizado en Lleida, Pontevedra y Salamanca ha tenido plena validez legal y no se ha cuestionado, en ningún caso, su plena adaptación a la legislación vigente

2. *Ha existido una elevada aceptación por los Miembros de las Mesas del sistema informático instalado*

De la experiencia realizada se deduce claramente una elevada aceptación por los Miembros de Mesa del sistema informático, como demuestra el hecho de que de las 462 Mesas en las que se instaló el CAE, sólo una Mesa, de la ciudad de Salamanca, decidió hacer las elecciones por el sistema tradicional.

El dato es plenamente coincidente con los resultados de las encuestas. Así tenemos que, en la realizada a los Representantes de la Administración en las Mesas dotadas con el CAE, los que contestan que ha tenido mucha aceptación entre los Miembros de Mesa, más los que manifiestan que ha tenido bastante, varía entre el 98,15 % de Lleida y el 98,98 % de Pontevedra y en el informe del CIS se indica que «para el 63% de la muestra total la participación en el proceso electoral resultó ser una experiencia interesante, pero entre los que estuvieron en los Colegios con el sistema CAE este porcentaje aumenta al 69 %, mostrando también este colectivo una mayor disposición a participar en futuras consultas».

3. *Facilita la realización de las tareas a los Miembros de las Mesas*

La realización de las tareas de los Miembros de Mesa se facilitan significativamente cuando se instala el sistema CAE, como pone de manifiesto la encuesta realizada a los Representantes de la Administración en las Mesas con el CAE y la realizada por el CIS.

En el caso de la encuesta a los Representantes de la Administración, a la pregunta de si facilita las tareas a los Miembros de Mesa, el porcentaje de los

que contestan que mucho, más los que contestan que bastante, varía entre el 98,19 % de Lleida y el 100 % de Pontevedra.

El informe del CIS, la conclusión a la que llega es que «existe un consenso casi pleno en la consideración de que el sistema CAE facilita la realización de las tareas, es fácil de utilizar y agiliza el proceso electoral»

4. El sistema CAE es muy fácil de entender

La facilidad de entender el funcionamiento del sistema CAE queda puesta de manifiesto por el hecho de que su aprendizaje por los Miembros de las Mesas fue muy rápido ya que todas las Mesas iniciaron la jornada electoral en la hora prevista por la legislación.

Que el sistema CAE es fácil de aprender queda también puesto de manifiesto en la contestación que dan los Representantes de la Administración a esta pregunta, ya que los que consideran que el aprendizaje es muy rápido, más los que consideran que es bastante rápido, varía entre el 95,32 % de Lleida y el 97,62 % de Salamanca. Esta opinión es especialmente importante debido a que fueron los Representantes de la Administración los que enseñaron a los Miembros de las Mesas a utilizar el CAE momentos antes de que se iniciase la jornada de votación.

Que el CAE es fácil de aprender es también la conclusión a la que llega el CIS en su informe cuando afirma que «la información recibida sobre el funcionamiento del sistema CAE es de fácil comprensión para la gran mayoría de los consultados: el 53% opina que es «muy» fácil de entender, y el 39% que es «bastante» fácil de entender».

5. La seguridad en el funcionamiento del sistema informático CAE es muy elevada

La seguridad del funcionamiento del sistema informático CAE es muy elevada como demuestra el dato de que sólo en tres mesas, de las 462 en las que se instaló, fue necesario realizar la jornada electoral por el sistema tradicional debido a problemas con el equipo informático.

Esta seguridad en el funcionamiento del sistema queda también puesta de manifiesto tanto en la relación de las escasas incidencias de la jornada electoral como en la escasa asistencia técnica que tuvieron que dar los Representantes de la Administración a los Miembros de Mesa. La contestación que dan a la pregunta realizada sobre este tema muestra que los que no tuvieron que dar ninguna asistencia, más los que tuvieron que dar poca, varía entre el 68,47 % de Lleida y el 80,24 % de Salamanca.

Es necesario destacar también que en el informe del CIS se pone de manifiesto que el «uso generalizado del sistema electrónico CAE viene acompañado de un aparente buen funcionamiento del mismo, a juzgar por las pocas noticias de incidencias que dan los entrevistados. En este sentido, la aparición de problemas no alcanza el 13% en ninguna de las tareas por las que se preguntó y, en los pocos casos en los que se presentaron, se resolvieron sin necesidad de realizar la tarea en cuestión por los métodos tradicionales».

6. Existe plena seguridad de que si falla el sistema CAE el proceso electoral no se interrumpe

La seguridad de la realización del proceso electoral queda totalmente garantizada ya que, como se ha podido comprobar en la experiencia piloto, tanto en la Mesa que desde el principio se siguió el sistema tradicional, como en las tres Mesas (0,6 % del total) que por distintas incidencias a lo largo de la votación se paso del sistema CAE al sistema tradicional, la votación se realizó sin ningún problema, siendo dicho cambio totalmente transparente para el ciudadano que fue a votar.

7. Aumenta la fiabilidad de los resultados electorales

La fiabilidad del proceso electoral aumenta significativamente, debido a que al hacerse de forma informatizada tanto la búsqueda y anotación del votante, como las Actas y el recuento electoral, los errores quedan prácticamente anulados y el escrutinio provisional coincide, prácticamente, con el definitivo, salvo las papeletas anuladas y las impugnadas.

Es necesario resaltar, con relación a este tema, que al mandar la información a los CRI directamente del PC, sin necesidad de que sea transmitida manualmente a través del teléfono o la PDA, aumenta significativamente la fiabilidad de la información.

Este hecho se pone de manifiesto en el dato de que, del total de las 462 Mesas que formaban parte de la experiencia piloto, en la única Mesa que hubo discrepancia entre el resultado provisional y el definitivo fue en la mesa 37 274 02 007 B de Salamanca, que es, precisamente, la Mesa que decidió hacer la votación por el procedimiento tradicional.

Este dato es también coincidente con el resultado de la encuesta realizada a los Representantes de la Administración en las Mesas CAE, como se pone de manifiesto en el hecho de que los que opinan que reduce mucho los errores en el escrutinio, más los que opinan que lo reduce bastante, varía entre 79,16 % de Salamanca y el 96,93 % de Pontevedra.

En el caso de la reducción de errores en el proceso general, la opinión que refleja la encuesta es todavía más contundente porque los que opinan que lo reduce mucho, más los que opinan que lo reduce bastante, varía entre el 92,27 % de Salamanca y el 100 % de Pontevedra.

8. *Aumenta la rapidez del la gestión electoral*

La rapidez en el recuento y transmisión de la información aumenta significativamente como se pone de manifiesto tanto en los datos de cierre de Mesas, que se recogen en el apartado VI de este informe, como en las encuestas realizadas.

En la encuesta realizada a los Representantes de la Administración en las Mesas CAE, a la pregunta: ¿facilita la realización de las tareas de las Mesas?, el porcentaje de los que opinan que mucho, más los que opinan que bastante, varía entre el 98,19 % de Lleida y el 100 % de Pontevedra y a la pregunta: ¿agiliza y acelera los procesos? el porcentaje de los que opinan que mucho, más los que opinan que es bastante, varía entre el 97,27 % de Lleida y el 98,98 % de Pontevedra

El informe del CIS, con relación a este tema, recoge claramente la conclusión de que existe un «consenso casi pleno en la consideración de que el sistema CAE facilita la realización de las tareas, es fácil de utilizar y agiliza el proceso electoral».

9. *Se produce un ahorro de costes en el consumo y distribución de papel, tanto en documentación electoral como en papeletas, así como en la mejora del medioambiente*

Al poder imprimir la documentación electoral directamente en los Colegios Electorales resulta evidente que se produce un ahorro en el consumo y distribución de papel.

En el caso de las papeletas, que actualmente la Administración se ve obligada a editar y distribuir, por cada candidatura, un número equivalente a más del 100 % del censo electoral, como garantía de que no faltarán papeletas en ninguna Mesa, el ahorro es muy importante ya que con el sistema CAE sólo se producirán, en el propio Local Electoral, las papeletas necesarias en función de la demanda.

En las encuestas realizadas también se pone de manifiesto la opinión de que el sistema CAE ahorra coste y así tenemos que en la encuesta realizada a los Representantes de la Administración en las Mesas CAE el porcentaje de los que opinan que habría mucho ahorro de costes, más los que opinan que habría bastante, varía entre el 68,75 % de Pontevedra y el 76,97 % de Salaman-

ca y en el informe del CIS se afirma que existen «buenos pronósticos a la hora de valorar los beneficios futuros por lo que se refiere al aumento de la efectividad en los procesos electorales y el ahorro de costes, al menos en lo que se refiere al ahorro de tiempo y papel».

El ahorro en el consumo de papel incide también en un ahorro de costes medioambientales y, en este sentido, a la pregunta a los Representantes de la Administración sobre si el CAE preservaría mejor el medioambiente, los que contestan que mucho, más los que contestan que bastante, varía entre el 82,32 % de Salamanca y el 83,50 % de Pontevedra.

10. *Alta valoración global del proyecto CAE*

La valoración global del proyecto CAE es altamente positiva, tanto por los datos objetivos del desarrollo del proyecto, que indican que el proceso electoral se desarrolló con plena seguridad y más fiabilidad y rapidez que con el sistema tradicional, como por el resultado de las encuestas realizadas.

La puntuación global dada por los Representantes de la Administración en las Mesas CAE muestra que el porcentaje que le da una nota igual o superior a 7 es del 92,99 % y hay un porcentaje del 18,65 % que le da una nota de 10.

En el informe del CIS se indica que la valoración de la experiencia de participar en una jornada electoral con el sistema CAE es del 6,8 mientras que en las Mesas NO CAE es del 5,6 y la conclusión a la que llega es que «existe un gran consenso acerca de las ventajas que introduce este sistema, en comparación con el método tradicional (a mano y en papel). Todas las tareas realizadas por la mesa (constitución de la mesa, impresión de documentos, proceso de votación, escrutinio y envío de información al CRI) ganan, a juicio de los consultados, en rapidez y efectividad»

9. VALORACIÓN FINAL

El Ministerio del Interior planteó a la Junta Electoral Central poner en marcha en las Elecciones al Parlamento Europeo 2009 el «Colegio Administrado Electrónicamente», con plena validez legal, en todas las Mesas Electorales de las ciudades de Lleida, Pontevedra y Salamanca, ya que consideraba que el sistema CAE aportaba, además de significativos ahorros de coste, importantes ventajas, tanto en la agilización de los trámites que deben realizar los Miembros de las Mesas, como en una mayor rapidez, seguridad y fiabilidad del escrutinio provisional que prácticamente coincidiría con el definitivo, salvo las papeletas anuladas y las impugnadas.

A la vista de los resultados obtenidos en la experiencia realizada, se puede considerar que todos estos objetivos han sido alcanzados ampliamente y que el sistema CAE fue plenamente aceptado, tanto por los Miembros de las Mesas Electorales, como por los ciudadanos.

Los resultados alcanzados por la experiencia en la implantación del sistema CAE, apoya, con un elevado grado de garantía, ampliar su implementación a más ciudades en las próximas elecciones, por las indudables ventajas que supone para la seguridad y fiabilidad del procedimiento electoral, así como por los ahorros de costes que puede producir.

Referenciadas

- ¹ En este apartado se ha transcrito literalmente el informe de resultados realizado por el CIS de la encuesta.

REFLEXIONES DEL SEMINARIO
«DERECHO DE VOTO Y NACIONALIDAD»,
CELEBRADO EN SEPTIEMBRE DE 2009
EN EL CENTRO DE FORMACIÓN DE LA AECID,
SANTA CRUZ DE LA SIERRA (BOLIVIA),
ACERCA DEL VOTO EXTRANJERO Y EXTERIOR

I. PARTE: VOTO DE LOS EXTRANJEROS

1. ¿ FIN DE LA SINONIMIA NACIONALIDAD-CIUDADANÍA?

- ¿Son los derechos políticos consecuencia de la ciudadanía o son inherentes al individuo que forma parte de una comunidad?
- En los estados del Siglo XXI, ¿deberían seguir considerándose como conceptos interdependientes la soberanía, la nacionalidad y la ciudadanía?
- ¿La soberanía nacional reside únicamente en la comunidad política integrada por los nacionales? ¿Los extranjeros residentes no pueden integrarse en esa comunidad?

2. ¿ UNA CIUDADANÍA PROGRESIVAMENTE INCLUSIVA?

- Cada Estado establecerá los criterios de inclusión y los requisitos para poder ejercer los derechos que esa ciudadanía conlleva.
- Ciudadanos nacionales y ciudadanos no nacionales: ¿dos categorías con derechos y deberes?
- Existen diferentes grados de incorporación de los extranjeros en la participación política y partidaria. ¿Los extranjeros pueden participar únicamente en elecciones municipales o también en otras?

- ¿Está supeditado el ejercicio de los derechos políticos de los extranjeros a su status migratorio?
- ¿Cuál es el papel de las organizaciones de ciudadanos extranjeros en el proceso de ampliación del principio de sufragio universal?

3. AMPLIACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS: DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO

- ¿El voto de los extranjeros representa una nueva ampliación del sufragio universal en el contexto de la globalización y las migraciones tradicionales y las nuevas?
- ¿El reconocimiento del voto de los extranjeros afecta la agenda política?
- ¿Es necesario contar con instrumentos internacionales y/o con la acción de organizaciones internacionales y supranacionales en esta materia?
- ¿Los partidos políticos deberían adecuar su oferta y acción política a las demandas de los electores y candidatos extranjeros?

II. PARTE: VOTO EXTERIOR

- La evidencia disponible muestra que es posible organizar elecciones de nacionales en el extranjero de forma confiable, organizada, transparente y segura.
- Puede haber varios vínculos con el país del que se es nacional: régimen de nacionalidad (de nacimiento, por naturalización...), remesas de dinero provenientes del colectivo de nacionales que emigraron, etc.
- Se registraron argumentos de favor de la creación de circunscripciones electorales en el extranjero.
- Se quiere regular las campañas electorales de los partidos políticos y candidaturas en el extranjero.
- La puesta en marcha de dispositivos de voto en el exterior requiere de previsiones presupuestarias específicas que varían según cada modelo o país.

- Es necesario el diseño de estrategias de comunicación que informen eficazmente a los residentes en el extranjero sobre el voto exterior y el procedimiento para ejercerlo.
- Aspectos relevantes a considerar en la gestión electoral del voto exterior:
 1. Inscripción de electores residentes en el extranjero: Padrón/Censo electoral; sistemas –por Internet, presencial, etc.–, plazos, requisitos –obligatoriedad o no–.
 2. Educación y capacitación electoral sobre voto desde el extranjero.
 3. Emisión de documentos de identificación de los electores.
 4. Mecanismo de remisión y recuperación de documentación electoral.
 5. Modos de emisión del voto: voto presencial en Embajadas, Consulados o lugares autorizados/voto por correspondencia/voto electrónico...
 6. Incorporación de tecnologías de la información a las etapas de procesos de voto en el extranjero.
 7. Métodos para el escrutinio de los votos emitidos en el extranjero.
 8. Mecanismo de transmisión de resultados del voto en el exterior.
 9. Difusión de los resultados electorales.
 10. Evaluación de la gestión electoral y documentación de la experiencia.

III. PARTE: RELACION ENTRE VOTOS DE LOS EXTRANJEROS Y VOTO DE LOS NACIONALES EN EL EXTRANJERO

El reconocimiento del voto de los extranjeros plantea dificultades conceptuales pero, una vez reconocido, su implementación es más sencilla que en el caso del voto desde el extranjero. Esto no obstante, el voto desde el extranjero está regulado en más Estados que el voto de los extranjeros.

¿Existe alguna tensión entre el reconocimiento del voto de los extranjeros (vínculo de residencia) y el voto de los nacionales en el extranjero (vínculo de nacionalidad/orígen)?

En este Seminario se ha realizado un análisis comparado de la participación política de los extranjeros y de los nacionales en el exterior, así como una evaluación de las modalidades para el ejercicio de sus derechos políticos.

Se considera importante continuar realizando permanentemente intercambios de experiencias de este tipo en una materia tan relevante, para la inclusión y la expansión de derechos y ciudadanía, como la tratada en este Seminario.

GLOSARIO DE TÉRMINOS ACERCA DE LOS PROCESOS ELECTORALES*

* **Elaboración de la Dirección General de Política Interior a partir de** E. Anduiza y A. Bosch (2004): *Comportamiento político y electoral*, Madrid, Ariel; J. M. Vallés y A. Bosch (1997): *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel; VV.AA. (2008): *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, IDEA & IFE.

Administración Electoral: Se conoce con este nombre a la autoridad pública encargada de ordenar y supervisar el desarrollo del proceso electoral en todas sus fases. En España, la Administración Electoral está integrada por las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como por las Mesas Electorales. Tiene una naturaleza mixta, entre legislativa, judicial y ejecutiva, estando considerada, de acuerdo con diversas sentencias del Tribunal Constitucional, una administración de naturaleza peculiar. Su finalidad es la de garantizar la objetividad, la transparencia y el principio de igualdad en el desarrollo del proceso electoral.

Barrera mínima: Número o porcentaje mínimo de votos que debe reunir un candidato o candidatura para participar en la distribución de escaños. Se denomina también umbral electoral.

C.A.E. (Colegio Administrado Electrónicamente): Conjunto de medios informáticos aplicados a la práctica electoral que, sin sustituir al tradicional sistema manual, permite una más eficaz y rápida gestión del procedimiento respetando la legislación vigente.

Con ocasión de las elecciones al Parlamento Europeo 2009, se ha aplicado por vez primera en las ciudades de Lleida, Salamanca y Pontevedra.

Campaña: La actividad política que incluye la celebración de reuniones, manifestaciones, desfiles u otros eventos y el uso de medios de comunicación, con el propósito de informar al electorado sobre la plataforma de un candidato o partido político en particular y obtener su apoyo electoral.

Candidatos: Las personas elegibles que desean presentarse en unas elecciones y expresan esta decisión ante la autoridad electoral correspondiente. Cada sistema electoral determina los requisitos necesarios para la presentación de candidatura. Las candidaturas pueden ser personales o de lista y las listas pueden ser abiertas, cerradas y bloqueadas o no bloqueadas.

Censo Electoral: Relación de electores cuyos datos los suministra en España la Oficina del Censo Electoral (OCE), órgano encuadrado en el INE, que está dirigido y supervisado por la Junta Electoral Central. El censo elec-

toral es permanente y se actualiza mensualmente de acuerdo con lo indicado por la LOREG, en su artículo 34.

El censo electoral está compuesto por el censo de los electores residentes en España, por el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero y, en determinadas elecciones, por el censo de los extranjeros que residen en España.

Censo total: Es la suma de todos los censos electorales previstos para cada proceso electoral.

Censo de Electores Residentes (CER) : Llamado también Censo Ordinario, engloba a todos los electores españoles residentes en el territorio nacional. Son inscritos de oficio por la OCE en las listas de las secciones electorales de su lugar de residencia.

Censo de Electores de Residentes Ausentes (CERA): En este censo figuran los ciudadanos de nacionalidad española ausentes del territorio nacional que están oficialmente residiendo en un país extranjero, para lo cual deben estar inscritos en un Registro Consular.

Censo de Electores Residentes Extranjeros (CERE): En él figuran inscritos los ciudadanos extranjeros residentes oficialmente en España, pertenecientes a los Estados miembros de la Unión Europea o también los ciudadanos de otros Estados que hayan suscrito con España tratados de reciprocidad.

Circunscripción electoral: Ver *Distrito electoral*.

Ciudadanía: Es la calidad de ser ciudadano de un país, que entraña un conjunto de derechos y obligaciones definidos en la constitución y en una ley orgánica. Los requisitos para obtener la ciudadanía varían de un caso a otro, y pueden comprender el nacimiento dentro del territorio nacional, el ser hijo o hija o padre o madre de ese país o la naturalización.

Ciudadanía múltiple: La posesión por parte de una persona de la ciudadanía y de los consecuentes derechos y obligaciones políticas de más de un país.

Contencioso electoral: Es el componente del sistema electoral que actúa como mecanismo para resolver las discrepancias que se producen sobre la aplicación de las reglas a situaciones dudosas o inciertas. Responde a las reclamaciones o denuncias que se formulan sobre algunas interpretaciones de la norma o sobre presuntos comportamientos irregulares.

Convocatoria electoral: La facultad de convocar elecciones corresponde a la autoridad constitucionalmente habilitada para ello, sea el jefe del Estado, el presidente del Gobierno o, en caso menos frecuente, la propia cámara que debe ser elegida. Dicha decisión responderá al agotamiento del mandato electoral, a la disolución anticipada de la asamblea de acuerdo con las previsiones constitucionales o a la necesidad de proveer vacantes individuales en la composición del órgano electivo en los países que prevén elecciones parciales.

Delimitación arbitraria de distritos (*Gerrymandering*): Manipulación deliberada de los límites de un distrito electoral para conceder ventajas o bien perjudicar a determinado grupo político.

Delimitación de distritos: El proceso a través del cual el territorio de un país, de una de sus regiones o de una institución supranacional se divide en demarcaciones para fines electorales (distritos electorales).

Dirección General de Política Interior (DGPI): Órgano directivo dependiente de la Subsecretaría del Ministerio del Interior encargado en España de disponer los medios necesarios y su coordinación para el desarrollo de los procesos electorales con todas las garantías previstas en la Ley.

Distrito electoral (o circunscripción electoral): Conjunto de electores –agrupados generalmente sobre base territorial– a partir de cuyos votos se procede a la distribución entre candidatos contendientes de los escaños que constituyen el órgano a elegir.

Distrito pluripersonal o plurinominal: Distrito electoral en el que se elige más de un representante para integrar una legislatura o cargo popular.

Distrito unipersonal o uninominal: Distrito electoral en el que únicamente se elige a un representante para integrar una legislatura o un cargo popular.

Distrito en el extranjero: Distrito electoral cuyo electorado está integrado por electores en el extranjero y en el que se eligen uno o varios representantes a través de escaños reservados.

Elector: Persona que cumple con los requisitos y está registrada para votar en una elección.

Electorado: Dependiendo del contexto, este término puede tener dos significados distintos: a) el número total de electores registrados para votar en un distrito electoral; y b) sinónimo de distrito electoral, y así utilizado sobre todo en algunos países anglófonos (*constituency*).

Elector en el extranjero: Un elector registrado para votar como residente fuera de su país de origen (ciudadanía) o que por alguna otra razón no se encuentra presente el día de las elecciones.

Escaños reservados: Escaños que se reservan para candidatos que satisfacen un requisito predeterminado que puede ser de orden étnico, religioso, lingüístico, de género o de residencia en el extranjero.

Escrutinio: Conjunto de operaciones llevadas a cabo una vez emitido el voto mediante las cuales se procede a su cómputo y a su transformación en distribución de escaños, mediante la aplicación de la correspondiente fórmula electoral. Estas operaciones suelen desarrollarse en etapas sucesivas, en las que intervienen el colegio electoral –donde la mesa procede a un primer escrutinio de votos– y una instancia a nivel de distrito o circunscripción –donde se agregan los resultados de cada mesa y se procede a la atribución de los escaños en disputa–. Finalmente, el proceso suele culminar con una supervisión a escala global –sea estatal, regional o municipal– que revalida todo el recuento.

Expatriado: Denominación que se da en algunos lugares a los ciudadanos de un país que residen de manera permanente en el extranjero.

Fórmula: Procedimiento de cálculo aplicado a los votos expresados por los electores de un distrito con objeto de obtener una distribución de escaños entre los diversos candidatos contendientes. Las fórmulas electorales suelen clasificarse en dos grandes grupos: fórmulas mayoritarias y fórmulas proporcionales o distributivas.

Fórmula proporcional de la media mayor en su variante d’Hondt: Es la fórmula empleada en España. Consiste en dividir sucesivamente el número de votos de cada candidatura en la circunscripción por la serie de números naturales (1-2-3-4-5...) hasta el número total de escaños a cubrir. A continuación, los cocientes resultantes de las divisiones anteriores se ordenan de mayor a menor, en una serie que ha de comprender tantos cocientes como escaños en disputa. Seguidamente, se atribuye los escaños a los partidos o listas que presentan los mayores cocientes de la lista.

Inmigrante: Persona aceptada como residente por un país distinto al de su ciudadanía.

Intención de retorno: Compromiso expreso de una persona que vive fuera de su país de origen para regresar a él dentro de un plazo predeterminado a fin de que se le garantice el ejercicio de ciertos derechos.

Ley electoral: Una o varias legislaciones que rigen todos los aspectos relacionados con el proceso de elección de una institución política en los términos definidos en la Constitución o en el marco institucional de un país.

LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LO 5/1985, de 19 de junio) que regula en España los procesos electorales. Su desarrollo está contemplado en el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, por el que se establece la regulación complementaria de los procesos electorales.

Magnitud del distrito: El distrito único es excepcional. Predominan los sistemas con pluralidad de distritos o circunscripciones que es donde se produce la operación de transformación de los votos en escaños. Se entiende por magnitud de un distrito el número de escaños que deben ser asignados por los electores de ese distrito. Suele representarse con el símbolo *m* y la unidad de medida de la magnitud es el escaño.

Mandato imperativo: Relación entre representante y representado según la cual el primero depende del criterio del segundo a la hora de tomar decisiones.

Mandato representativo: Relación entre representante y representado según la cual el primero es independiente del segundo a la hora de tomar decisiones.

Mesa de votación: Recinto establecido con el propósito de recibir la votación y controlado por personal designado por el organismo electoral.

Misión diplomática: Representación formal de un país en otro, en los términos reconocidos por la Convención de Viena, por ejemplo: embajadas, consulados u oficinas de altos comisionados.

Naturalización: Adquisición por parte de un inmigrante de la ciudadanía del país del que es residente.

Oficial en funciones en el extranjero: Cualquier servidor público que lleve a cabo funciones oficiales en el extranjero, por ejemplo: representando a su gobierno o a alguna organización oficial de carácter internacional o regional.

Oficina del Censo Electoral (OCE): En España es el órgano dependiente del Instituto Nacional de Estadística encargado de la formación del Censo Electoral, que ejerce sus funciones bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central.

Organismo electoral: Organización a la que la Ley electoral confiere la responsabilidad de conducir las elecciones. En la mayoría de los países el

organismo electoral adquiere la forma de una comisión independiente creada expresamente para cumplir con esa responsabilidad o es parte de un determinado ministerio o departamento de gobierno.

País anfitrión: País que permite que la votación en el extranjero por parte de los electores de otro país se lleve a cabo dentro de su territorio.

Participación electoral: Porcentaje de votos sobre el número de electores censados o bien sobre la población en edad de votar. En sentido estricto se refiere al voto. En sentido laxo se refiere a todas las formas de participación política relacionadas con el proceso electoral, incluidas las campañas electorales.

Partidos políticos: Grupo de personas que comparten los mismos objetivos y opiniones políticas y se han organizado con el fin de participar en las elecciones y así poder formar un gobierno.

Prorrateo electoral: La decisión sobre la delimitación territorial de las circunscripciones conlleva una decisión sobre el número de escaños o puestos a proveer que se asigna a cada una de ellas y sobre el modo de hacerlo. Esta decisión, basada fundamentalmente en criterios de población, fija una relación entre número de electores o de habitantes y cada escaño o puesto a elegir.

Recinto especial de votación en el extranjero: Sitio público o privado ubicado dentro de un país anfitrión en el que se permite el establecimiento de mesas de votación.

Registro comunitario: Registro de electores en el que el requisito de inclusión se basa en un criterio determinado de tipo religioso, étnico, lingüístico o de género. Todos los electores que satisfacen ese criterio ingresan automáticamente en el registro o bien tienen la opción de elegir si se les incluye o no. Este registro es utilizado para la elección del representante del grupo definido en distritos electorales especialmente previstos para tal efecto.

Registro electoral: Lista de personas registradas y que están calificadas para votar.

Regulaciones electorales: Normas complementarias de la legislación emitidas usualmente por el organismo electoral sobre la base de las atribuciones que le confiere la ley electoral y a través de las cuales regula los aspectos relativos a la organización y administración de las elecciones.

Representación proporcional: Conjunto de sistemas electorales basados en el principio de conversión deliberada del total de votos captados por

un partido o agrupación política de un porcentaje análogo de escaños. Todos los sistemas de RP utilizan distritos pluripersonales.

Representación proporcional por listas: Sistema electoral en el que cada partido o grupo de contendientes presenta una lista de candidatos en un distrito electoral, los electores votan por un partido y estos reciben escaños en proporción al porcentaje total de la votación que recibieron. Los candidatos ganadores se toman directamente de las listas.

Residente permanente en el extranjero: Persona que ha establecido su domicilio permanentemente en un país distinto al de su ciudadanía y de acuerdo con las leyes de ese país.

Residente: Persona que reside de manera legal y permanente en un país del que no es originario.

Sistema electoral: El conjunto de elementos contenidos en la normativa electoral que con eficacia directa, conducen a la conversión de las preferencias electorales (votos emitidos) en cuotas de poder institucionalizado (cargos electivos).

Sistema electoral: Parte de la Ley electoral y de las regulaciones electorales que determinan como se elige a partidos y candidatos para integrar un órgano representativo. Sus tres elementos más importantes son la fórmula electoral, la magnitud del distrito y la estructura de la papeleta de votación.

Sistema de pluralidad/mayoría: Sistemas basados en el principio de que el partido o candidato que obtiene la mayoría simple o absoluta de los votos emitidos es declarado triunfador. Esos sistemas pueden utilizar distritos unipersonales, por ejemplo, el de mayoría simple, el de doble ronda o el de voto alternativo; o distintos pluripersonales, por ejemplo, de voto en bloque o de voto en bloque por partido.

Sitio de votación oficial en el extranjero: Sitio habilitado por un país para llevar a cabo su votación dentro del país anfitrión en el que se instala mesas o centros para la votación en el extranjero.

Sondeos electorales: Entre los instrumentos del nuevo marketing político se desarrollan, a partir de los años setenta, los sondeos de opinión en el ámbito electoral. Su objetivo es reunir información fiable sobre los electores, sus actitudes, sus opiniones y su intención de voto.

Sufragio censitario: Sistema en el que el derecho de voto está restringido a una parte de los ciudadanos en función de su nivel educativo y renta o patrimonio.

Sufragio igual: Sistema en el que el voto de todos los ciudadanos tiene el mismo valor, independientemente de las características del ciudadano que lo emite.

Sufragio obligatorio: Sistema en el que el voto se trata como un deber y su obligatoriedad implica algún tipo de sanción. En la actualidad, son minoría los países que mantienen este tipo de voto y las sanciones son cada vez menores o no se aplican.

Sufragio universal: Sistema en el que el derecho de voto se reconoce a todos los ciudadanos, independientemente de sus recursos y condiciones socioeconómicas. Se alcanza por primera vez en Europa occidental en la segunda mitad del siglo XIX (sufragio masculino) y primera del XX (sufragio femenino).

Urna electrónica: Dispositivo automatizado para la emisión del voto que se instala dentro de un recinto o mesa de votación y en donde la votación está controlada por oficiales designados por el organismo electoral.

Votación interna: Votación dentro del territorio de un país en el que se celebran elecciones. También se le puede denominar votación doméstica.

Votación personal: Mecanismos para votar en el que el elector comparece de manera personal en una mesa o centro de votación a fin de emitir su voto.

Votación remota: Ver *Voto a distancia*.

Voto a distancia: Mecanismo para la emisión del voto que no implica la presencia física del elector en un sitio de votación durante la jornada electoral. El voto por correo, por fax o electrónico son modalidades de voto a distancia. Ver *Voto electrónico*.

Votos absolutos: Los datos en cifras absolutas reflejan el total de votos recibidos por cada una de las candidaturas proclamadas en cada proceso electoral.

Voto anticipado: Oportunidad que se le brinda a los electores para que, por alguna causa justificada, puedan emitir su voto antes de la jornada electoral ordinaria. Esto se puede hacer de distintas formas, por ejemplo, a través del voto postal o la votación en determinadas mesas o centros de votación.

Voto ausente: Denominación que se le da en algunos lugares a un procedimiento para la emisión del voto (usualmente el postal) sin necesidad de que el elector comparezca personalmente en un recinto o mesa de votación. No

supone necesariamente la posibilidad de votar desde el extranjero, pero en algunos casos se les entiende también de esta forma.

Voto electrónico: Modalidad de voto mediante la cual el elector puede emitir su voto por medio de un dispositivo electrónico. Entre los medios existentes se encuentran: Internet, asistente digital personal, teléfono o televisión digital.

Su correspondiente en inglés, *e-voting*, también se usa de manera frecuente en español. Ver *Voto por Internet*.

Voto en el extranjero: Inclusión en la ley electoral y en las regulaciones electorales de un país de un conjunto de disposiciones y procedimientos que le permiten a todos, o a algunos electores que se encuentran de manera temporal o permanente fuera de su territorio, ejercer su derecho al voto desde el extranjero.

Voto en porcentaje: Los datos que se ofrecen son los porcentajes de votos que han obtenido las diferentes candidaturas sobre el censo electoral, sobre los votos válidos (compuestos por los votos a candidaturas más los votos en blanco) o sobre el total de votos obtenidos por todas las candidaturas.

Voto en urna electrónica: En este sistema la votación se realiza en un Colegio Electoral dotado de medios electrónicos como una pantalla táctil. También se pueden emplear tarjetas con banda magnética en donde previamente se ha introducido la candidatura seleccionada y que son leídas automáticamente por las urnas electrónicas. En algunos casos se imprime una papeleta de control que se deposita en una urna para garantizar que los resultados sean correctos.

Voto nominal: Sufragio que se expresa públicamente, por oposición al voto secreto.

Voto plural limitado: Tipo de sufragio en el que el elector sólo puede votar a un número de candidatos inferior al de los escaños en juego. Se utiliza en España para la elección del Senado: el elector puede votar a un máximo de tres candidatos cuando el distrito cuenta con cuatro escaños.

Voto por correo: Ver *Voto postal*.

Voto por delegación de poder: Mecanismo para la emisión mediante el cual un elector acredita formalmente a otra persona para que vote en su representación. También se le suele «denominar voto por procuración o por mandato».

Voto por fax: Mecanismo de votación que un elector recibe y devuelve su material de votación por fax.

Voto por Internet: Sistema de votación que permite el ejercicio no presencial del sufragio. En este sistema el elector envía su voto a través de Internet a una urna electrónica. Este sistema de votación debe garantizar el voto secreto, la posibilidad de que no pueda repetirse la votación, el cómputo de los mismos y la imposibilidad de dar resultados parciales de las elecciones.

Voto por tarjetas perforadas: Sistema de votación en el que los electores tienen que perforar las tarjetas para señalar las candidaturas escogidas.

Voto postal: Mecanismo para la emisión del voto mediante el cual el elector cumplimenta su papeleta y la remite por correo al organismo u oficial encargado de conducir la elección.

Votación telefónica: Procedimiento de sufragio mediante el cual el elector registra su voto directamente en una urna de cómputo por medio de las teclas del teléfono, previa identificación personal con un número clave, siguiendo unas instrucciones grabadas.

BIBLIOGRAFÍA

A

- ALÁEZ CORRAL, Benito (2004): «Nacionalidad y ciudadanía desde la perspectiva de la soberanía democrática», en PRESNO LINERA, Miguel Ángel (coord.): *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 43-70.
- (2005): «Nacionalidad y ciudadanía ante las exigencias del Estado constitucional democrático», *Revista de Estudios Políticos* (Madrid), núm. 127.
- (2006): *Nacionalidad, ciudadanía y democracia: ¿a quién pertenece la Constitución?*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Tribunal Constitucional.
- ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. (eds.) (1998): *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- AJA, Eliseo y DÍEZ BUENO, Laura (1999-2000): «La participación política de los inmigrantes», disponible en <http://www.lafactoriaweb.com>
- y MOYA, David (2008): «El derecho de sufragio de los extranjeros residentes», en AJA, E., ARANGO, J. y OLIVER ALONSO, J. (eds.): *La inmigración en la encrucijada. Anuario de la inmigración en España*, Barcelona, Centro de Información y Documentación Internacionales en Barcelona (CIDOB).
- ANDUIZA, E. y MÉNDEZ, M. (1997): «Elecciones y comportamiento electoral (1977-1996)», en ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. (eds.): *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 259-285.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (1992): «El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 34, pp. 67-98.
- (1995): *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (1999): *El régimen electoral en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPE-RO, Manuel (2008): *Código electoral*, Madrid, Wolters Kluwer España.
- ARRIAGA, Diana (2008): «El voto extranjero en Argentina: Nuevos derechos, nuevos ciudadanos», disponible en *www.otrosenred.com*
- ASÍS ROIG, Rafael de (2005): «La participación política de los inmigrantes: hacia una nueva generalización de los derechos», en *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*, Madrid, Dykinson.

B

- BADENI, Gregorio (2004): *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley.
- BARAS, M. y BOTELLA, J. (1996): *El sistema electoral*, Madrid, Tecnos.
- BAUBOCK, Rainer (ed.) (2006): *Migration and citizenship: legal status, rights and political participation*, Amsterdam, Amsterdam University.
- BELLAMY, Richard; CASTIGLIONES, Darío, y SANTORO, Emilio (2004): *Lineages of European citizenship: rights, belonging and participation in eleven nation-states*. Hampshire, Palgrave Macmillan.
- BELLAMY, Richard; CASTIGLIONES, Darío, y SHAW, Jo (2006): *Making European citizens: civic inclusion in a transnational context*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- BECK, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós.
- BENHABIB, Seyla (2005): *Los derechos de los otros: extranjeros, residentes y ciudadanos*, Barcelona, Gedisa.
- BIDART CAMPOS, Germán (2001): *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar.
- (2004): *Tratado de Derecho Constitucional argentino*, Buenos Aires Homo Sapiens.
- BOUCHET-SAULNIER, François (2002): *The practical guide to humanitarian law*, Lanham (Maryland), Rowman & Littlefield.
- BUCHSBAUM, Thomas (2005): «Voto electrónico: lecciones aprendidas en proyectos piloto». Presentación en la Conferencia internacional sobre voto electrónico y democracia electrónica: presente y futuro, Seúl.

BURGORGHE-LARSEN, L. (2007): «L'identité de l'Union européenne au coeur d'une controverse territoriale tricentenaire. Quand le statut de Gibraltar réapparaît sur la scène judiciaire européenne», *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 43, núm. 1, pp. 24-45.

C

CAARLS, Susanne (2004): «Voto electrónico remoto en los Países Bajos» Presentación en el segundo Seminario Electoral, Viena.

CALDERÓN CHELIUS, Leticia (ed.) (2003): *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora.

CAMPOY CERVERA, Ignacio (2006): *Una discusión sobre la universalidad de los derechos humanos y la inmigración*, Madrid, Dykinson.

CANO BUESO, Juan (2001): «En torno a las transformaciones de la representación política», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, año XXXIV, núm. 101 (mayo-agosto).

CARPIZO, Jorge y VALADES, Diego (1998): *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

CASTELLS, Manuel (1998): *Fin de milenio*, Madrid, Alianza.

CASTLES, Stephen, y DAVIDSON, Alastair (2000): *Citizenship and migration: globalization and the politics of belonging*, Hampshire, Palgrave.

CLOSA MONTERO, Carlos (1992): «The concept of citizenship in the Treaty on European Union», *Common Market Law Review*, núm. 29, pp. 1137-1169.

— (1995): «Citizenship of the Union and Nationality of Member States», *Common Market Law Review*, núm. 32, pp. 487-518.

— (1999): «La ciudadanía europea: el estatuto de un sujeto político inacabado», en LLAMAZARES, Iván, y REINARES, Fernando: *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.

CHUECA, Ángel y AGUELO, Pascual (2009): *El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea*, Barcelona, CIDOB (Documentos CIDOB, Migraciones, 19).

COMISIÓN INDEPENDIENTE SOBRE MÉTODOS ALTERNATIVOS DE VOTACIÓN (2002): *Elecciones en el siglo XXI: de la papeleta de votación al voto electrónico*, Londres, Electoral Reform Society.

CONSEJO DE ESTADO (España) (2009): Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, Madrid, 2009.

CONSEJO EUROPEO, COMITÉ DE MINISTROS (2004): «Recomendaciones sobre las disposiciones legales, los estándares de operación y los requerimientos técnicos del voto electrónico», Adoptado por el Comité de Ministros.

D

DAHL, Robert A. (1998): *On democracy*, New Haven, Connecticut. Yale University Press.

DALLA VIA, Ricardo Alberto (2001): *Manual de Derecho Constitucional*, Lexis Nexis, Buenos Aires.

DUNDAS, Carl W. (1993): *Organización de elecciones libres y justas con niveles de costos efectivos*, Londres, Secretaría de la Comunidad Británica de Naciones.

DURÁN ALBA, Juan Fernando (2005): «La restricción de los derechos políticos de los extranjeros (art. 16 CEDH)», en GARCIA ROCA, Javier y SANTOLAYA, Pablo (coord.): *La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

E

EARNEST; David C. (2003): «Noncitizen voting rights: a survey of an emerging democratic norm». Ponencia presentada en la reunión anual de *American Political Science Association*, Filadelfia.

ESPLUGUES MOTA, Carlos (2002): «El Derecho de los extranjeros a participar en la vida pública y su tutela, al amparo de la LO 4/2000 de derechos y deberes de los extranjeros y su integración social», en BAÑO LEÓN, José María y CLIMENT BARBERÁ, Juan (coord.): *Nuevas perspectivas del régimen local*, Valencia, Tirant lo Blanch.

ESTEBAN DE LA ROSA, Fernando (2006): «Artículo 6. Participación pública», en ESPLUGUES MOTA, Carlos (coord.): *Comentarios a la Ley de extranjería*, Valencia, Tirant lo Blanch.

G

GALLAGHER, Dennis y SCHOWENGERDT, Anna (1997): *Refugees in elections: a separate peace*, Refugee Policy Group, octubre 1997.

- (1998): «Participation of refugees in postconflict elections», en KUMAR, Krishna (ed.): *Postconflict elections, democratization, and international assistance*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- GALVEZ MUÑOZ, Luis (2007): «El régimen de votación del personal de las Fuerzas Armadas en el exterior», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 90, pp. 17-54.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín (2003): «Los derechos políticos», en *Derecho constitucional, Vol. I. El ordenamiento constitucional. Derechos y derechos de los ciudadanos*, 6ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch.
- GARCÍA ROCA, Javier (2005): «Comentario al artículo 3 del Protocolo 1º del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos», en GARCÍA ROCA, Javier y SANTOLAYA, Pablo (coord.): *La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARRORENA, Ángel (ed.) (1990): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar (2005): «La Constitución española frente al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: entre la necesidad y la conveniencia de una reforma constitucional», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 14, pp. 297-327.
- GONZÁLEZ DE LA GARZA, Luis M. (2008): *Voto electrónico por Internet, Constitución y riesgos para la democracia*, Madrid, Edisofer.
- GONZÁLEZ RISSOTTO, Rodolfo (s.a.): *Sobre el derecho al voto de los extranjeros en Uruguay*. Documento inédito. Montevideo, Uruguay.
- GRACE, Jeremy (2007): «Challenging the norms and standards of election administration», Washington, IFES, pp. 35-58.
- y FISCHER, Jeff (2003): *Enfranchising conflict forced migrants: issues, standards and best practices. Participatory Elections Project (PEP)*, OIM, 2003 (Discussion paper, 2).
- GREPPI, Andrea (2006): *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Trotta.
- GRITZALIS, Dimitri (ed.) (2003): *Secure electronic voting*, Boston, Kluwer.
- GROSSO, Enrico (2001): *La titolarità del diritto di voto*, Torino, Giappichelli.

H

- HABERMAS, Jürgen (1989): *Identidades nacionales y posnacionales*, Madrid, Tecnos.
- (1998): *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- HELD, David (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- HUPKES, Sebastian (2005): «Remote e-voting in the Netherlands». Presentación en la Conferencia Internacional sobre voto electrónico y democracia electrónica: presente y futuro, Seúl.

I

- IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio (2007): *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Madrid, Difusión Jurídica.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (2000): *Diccionario electoral*, San José, IIDH/CAPEL.

J

- JACOBS, Dirk, (2007): «Local voting rights for non-EU nationals in Belgium», Documento de trabajo del *Seminar on political participation of aliens at local level. A European comparative approach*. Organizado por la Fundación Pi I Sunyer y el Instituto de Derecho Público.
- JEFFERSON, David, et al. (2004): *A security analysis of the Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE)*, disponible en www.servesecurityreport.org
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino (1906): *La libertad política: fragmentos de un curso de derecho constitucional*, Montevideo, Escuela Nacional de Artes y Oficios.

K

- KOOPMANS, Ruud y STATHAM, Paul (eds.) (2000): *Challenging immigration and ethnic relations politics: comparative European perspectives*, Oxford University Press.

KUMAR, Krisnah (ed) (1998): *Postconflict elections, democratization, and international assistance*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publisher.

KYMLICKA, Will (2003): «Immigration, citizenship, multiculturalism: exploring the links», en SPENCER, Sarah: *The politics of migration: managing opportunity, conflict and change*, Oxford, Blackwell Publishing.

L

LAIZ CASTRO, Consuelo (2001): «Las elecciones y los sistemas electorales», en ROMÁN MARUGÁN, Paloma (coord.): *Sistema político español*, Madrid, McGraw-Hill.

LA TORRE, Massimo (2004): *Cittadinanza e ordine politico: diretti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Turín, Giappichelli.

LECERC, Stéphane y AKANDJI-KOMBÉ, Jean-Francois, (2007): *La citoyenneté européenne*, Bruselas, Bruylant.

LUCAS, Javier de (s.a.): «La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes», disponible en www.uv.es/CEFD/13/delucas.pdf

— y DÍEZ BUESO, Laura (2006): *La integración de los inmigrantes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

LUGILDE, Anxo (2008): «España: voto en el extranjero para todo y para todos», en VV.AA, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Instituto Federal de México.

LÓPEZ GUERRA, Luis (2003): *Derechos de participación política en Derecho Constitucional, Vol. I. El ordenamiento constitucional. Derechos y derechos de los ciudadanos*, 6ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch.

M

MAC EINRI, Piaras (2007): «The recognition of non EU citizens to suffrage in local election in Ireland», documento de trabajo del *Seminar on political participation of aliens at local level. A European comparative approach*, organizado por la Fundación Pi i Sunyer y el Instituto de Derecho Público.

- MANGAS MARTIN, Araceli (1992): «La declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesaria o insuficiente», *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 2.
- MARÍN, José Ángel (2006): «Una visión de los derechos y garantías constitucionales de los extranjeros en España», en PÉREZ ROYO, Javier, y otros (eds.): *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Cizur Menor (Navarra), Thompson-Aranzadi.
- MARTENET, Vincent (2007): «Political participation of aliens in Switzerland», documento de trabajo del *Seminar on political participation of aliens at local level. A European comparative approach*, organizado por la Fundació Pi I Sunyer y el Instituto de Derecho Público.
- MARTÍNEZ, A. y MÉNDEZ, M., (eds.), (2000): *Las elecciones al Parlamento Europeo, 1999*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- MASSO GARROTE, Marcos Francisco (1997): *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional*, Madrid, Colex.
- MAURO, María del Rosario (2007): «Immigrati e cittadinanza: alcune riflessioni alla luce del diritto internazionale», *La Comunità Internazionale* (Roma), núm. 2.
- MERINO MERCHÁN, José Fernando (ed.) (1996): *Legislación electoral estatal, autonómica y de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos.
- MICHON, Laure, et al. (2007): «Political participation of migrants in the Netherlands since 1986», documento de trabajo del *Seminar on political participation of aliens at local level. A European comparative approach*, organizado por la Fundación Pi i Sunyer y el Instituto de Derecho Público.
- MILLER, David (1997): «Ciudadanía y pluralismo», *La Política*, núm. 3.
- (1997): *Sobre la nacionalidad*, Barcelona, Paidós.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (España): Nota informativa de la Secretaria General de Asuntos Consulares y Migratorios, Madrid. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, junio de 2009.
- MONEREO PÉREZ, José Luis y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal (2001): *Comentario sistemático a la Ley y al Reglamento de extranjería e integración social*, Comares.

- MONTABES PEREIRA, Juan (ed.) (1998): *El sistema electoral a debate*, Madrid, CIS/Parlamento de Andalucía.
- MONTERO, José Ramón (1992): «Las elecciones legislativas», en COTARELO, Ramón (comp.): *Transición política y consolidación democrática, España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 243-297.
- (2000): «Reformas y panaceas del sistema electoral», *Claves de Razón Práctica*, núm. 99 (enero-febrero), pp. 32-38.
- y TORCAL, Mariano (1991): «Las Comunidades Autónomas como «arenas» de competición electoral», *Política y Sociedad*, núm. 8, pp. 101-112.
- LLERA, Francisco J., y TORCAL, Mariano (1991): «Sistemas electorales en España: una recapitulación», *Revista Española de Investigación Sociológica* (REIS), núm. 58, pp. 7-56.
- MUNCH, Richard (2001): *Nation and citizenship in the global age: from national to transnational ties and identities*, New York, Palgrave.

N

- NAVARRO, Carlos M. (2007): *Notas para el análisis del voto en el extranjero en perspectiva comparada*, disponible en <http://consellodacultura.org/wp-content/uploads/2008/02/texto-foro-emigración.pdf>
- NAVARRO, Carlos (2003): «Estudio comparado sobre el voto en el extranjero», en: *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior/Dykinson, pp. [209]-243.
- (2007): «El voto en el extranjero», en NOHLEN, Dieter, et al. (eds.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (en), México, Fondo de Cultura Económica.
- MORALES, Isabel, y GRATSCHEW, Maria (2008): «Panorama comparado del voto en el extranjero», en VV.AA.: *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral-Instituto Federal de México.
- NEWLAND, Kathleen (2001): «Refugee protection and assistance», en Simmons, P. J., y Jonge Oudraat, Chantal de (eds.): *Managing global issues: lessons learned*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.

- NOLHEN, Dieter (1981): *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- (1994): *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE.
- (2005): *Elections in the Americas: a data handbook*, Oxford, Oxford University Press.
- (2007): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- y GROTZ, Florian (2008): «Marco legal y panorama de la legislación electoral» en VV.AA.: *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral-Instituto Federal de México.
- NUHOGLU SOYSAL, Yasemin (1994): *Limits of citizenship: migrants and post-national membership in Europe*, Chicago, University of Chicago.

O

- O'DONNELL, Guillermo; ACKERMAN, Bruce; HELD, David; ROSANVALLON, Pierre, et al. (Dante Caputo, dir. del proyecto) (2004): *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999): *Estudio general sobre los trabajadores migrantes*.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2002): *Dinámica actual de la OIT: globalización e integración regional*.

P

- PALLARÈS, F. (1998): «Los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: aspectos institucionales», en MONTABES PEREIRA, Juan: *El sistema electoral a debate*, Madrid, CIS y Parlamento de Andalucía, pp. 221-245.
- PARRA, José Francisco (2008): *Democracia sin fronteras: el voto en el extranjero y la migración*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones.

- PASTOR, Robert A. (1999): «The role of electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research», *Democratization* (Portland-Essex.), 6, núm. 4 (Winter 1999).
- PEÑA, Javier (2000): *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique (2004): *Ciberciudadaní@com o ciudadaní@.com*, Barcelona, Gedisa.
- PERRY, Elisabeth J. y GOLDMAN, Merle (2007): *Grassroots political reform in contemporary China*, Harvard University Press.
- PLATAFORMA TODOS IGUALES, TODOS CIUDADANOS. *Campaña aquí vivo, aquí voto. Por una Ciudadanía Plena*, disponible en www.acoge.org
- PRATCHETT, Lawrence (2002): *The implementation of electronic voting in the UK*, Londres, Local Government Association.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2003): *El derecho de voto*, Madrid, Tecnos.
- (2004): «La participación política como forma de integración», en: *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Q

- QUIROGA LAVIÉ, Humberto (2000): *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Buenos Aires, Zavalía.

R

- RAE, Douglas W. y RAMÍREZ, Victoriano (1993): *El sistema electoral español: quince años de experiencia*, Madrid, McGraw-Hill.
- RALLO LOMBARTE, Artemi (1993): «El Tratado de Maastricht y el derecho de sufragio de los extranjeros en España», *Revista de Derecho Político*, núm. 36.
- (1997): *Garantías electorales y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- REVENGA SÁNCHEZ, Miguel (2007): «El reto de la normalización del inmigrante», en SANTOLAYA MACHETTI, Pablo y REVENGA SÁNCHEZ, Mi-

guel: *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 83-98.

RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, Juan (1997): *Los derechos políticos de los extranjeros*, Madrid, Civitas-Universidad de Las Palmas.

ROMÁN MARUGÁN, Paloma (1995): «Los sistemas electorales», en ROMÁN MARUGÁN, Paloma (coord.): *Sistema político español*, Madrid, McGraw-Hill, pp. 223-247.

S

SAGARRA TRÍAS, Eduardo (2001): «Los derechos políticos y públicos de los extranjeros en la L.O. 8/2000, de 22 de diciembre», en *Reflexiones sobre la nueva ley de extranjería*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial (Cuadernos de Derecho Judicial, 7-2001).

— (2002): *La legislación sobre extranjería e inmigración una lectura: los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España*, Barcelona, Publicaciones de la Universidad de Barcelona.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro (1999): *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos: el artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (1991): *Manual de procedimiento electoral*, Madrid, Ministerio del Interior.

— (1998): «La reforma del procedimiento electoral», en MONTABES, J.: *El sistema electoral a debate*, Madrid, CIS-Parlamento de Andalucía, pp. 197-204.

— y REVENGA, Miguel (2007): *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

— y DÍAZ CREGO, María (2008): *El sufragio de los extranjeros: un estudio de derecho comparado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

SARTORI, Giovanni (2009): *La democracia en 30 lecciones*, Madrid, Taurus.

SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel, (1990): «Las garantías del derecho electoral», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 20, pp. 91-118.

SMITH, Anthony (1997): *La identidad nacional*, Madrid, Trama.

T

- THOMPSON, José (2002): «Participación, democracia y derechos humanos», en *Revista IIDH* (San José), núm. 34-35.
- TOURAINÉ, Alain, (1994): *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Temas de Hoy.
- TRECHSEL, Alexander H. y MÉNDEZ, Fernando (eds.) (2004): *The European Union and e-voting*. London/New York, Routledge.
- TUMANJONG, Emmanuel (1999): «La caída del imperio», *Africa Today*, núm. noviembre 1999.

V

- VALLES, J. M. (1991): «Entre la regularidad y la indeterminación: balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1990)», en VIDAL-BENEYTO, José (ed.): *España a debate. I. La política*, Madrid, Tecnos, pp. 27-43.
- y BOSCH, A. (1997): *Anatemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.
- VALLESPÍN, Fernando (2000): *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.
- VANACLOCHA, Francisco J. (1998): «Procesos y sistemas electorales», en PASTOR, Manuel (ed.): *Ciencia política*, Madrid, McGraw-Hill, pp. 233-304.
- VV.AA. (1994): *La reforma del régimen electoral*, Madrid, CEC (Cuadernos y debates, 49).
- (2008): *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral-Instituto Federal de México.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

I. La **Revista** admite la publicación de:

1. Trabajos de carácter doctrinal, que sean **originales e inéditos**.
2. Notas breves sobre experiencias o proyectos en curso
3. Notas de legislación y jurisprudencia sobre materias del ámbito de competencias del Departamento
4. Reseñas bibliográficas de obras de reciente aparición y, en general, documentación sobre recursos de información de materias relacionadas con el ámbito competencial del Departamento.

II. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE COLABORACIONES

Los criterios para la presentación de los originales son los siguientes:

- EXTENSIÓN. La extensión máxima aconsejable -para los trabajos doctrinales y estudios- es de 25-30 páginas. Las reseñas bibliográficas no superarán las 5 páginas. Las páginas estarán numeradas en el margen inferior derecho.
- TÍTULO Y AUTORÍA. En la primera página se pondrá el título del artículo (en mayúsculas y negrita) y, debajo, el nombre completo del autor (también en mayúsculas), indicando Centro Directivo -si es personal del Ministerio del Interior- o Departamento, Facultad o Universidad en la que esté adscrito, si es personal investigador o docente. Se incluirá, en párrafo aparte -sin sangrado-, y precedido de la expresión "Resumen", un extracto en castellano del contenido del artículo (con una extensión aproximada de 10 líneas) y, en el párrafo siguiente -también sin sangrado-, precedido de la expresión "Palabras clave:" las palabras clave que expresen el contenido del artículo (con un máximo de cinco).
- ESTRUCTURA DE LOS ARTÍCULOS. Se recomienda que los artículos se dividan en apartados y secciones (dos niveles) numerados, los cuales se titularán con letra mayúscula negrita en el primer nivel de jerarquía y con mayúscula redondo en el segundo (sin negrita). De ser necesarios más niveles, el título del tercer nivel se escribirá en minúscula y en negrita, y el cuarto, en minúscula y cursiva.
- ELEMENTOS TIPOGRÁFICOS. Se escribirá a doble espacio.
 - TIPO DE LETRA. Se utilizará un solo tipo de letra -Times New Roman-, y de un solo tamaño -12 puntos-, excepto en las transcripciones de citas textuales largas en párrafo aparte del texto general, las notas finales y en las indicaciones sobre las fuentes bibliográficas, en los cuadros y figuras, que serán de cuerpo menor -10 puntos-.
 - MAYÚSCULAS. En general, las mayúsculas se utilizarán solamente para el título del artículo y para los apellidos de los autores en la bibliografía.
 - NEGRITA. La letra negrita se utilizará solamente para los títulos de las subdivisiones de primer -y tercer- nivel del artículo, y para los títulos de los cuadros y figuras. No debe utilizarse en el cuerpo del texto del artículo propiamente dicho.
 - CURSIVA. La cursiva se utilizará para el resumen, las palabras claves y los títulos de libros, monografía, revistas, etc., así como para los títulos de las subdivisiones de cuarto nivel en el artículo. Dentro del texto las cursivas se utilizarán para indicar la inclusión dentro del texto de palabras o expresiones en otro idioma diferente al del artículo (expresiones en latín, ...). También podrán usarse excepcionalmente para destacar/resaltar alguna expresión.
 - PÁRRAFO. Cada párrafo se iniciará con un sangrado de 5 espacios, con un espaciado interlineal 1,5.
 - CITAS. Las citas textuales cortas (inferiores a cuarenta palabras) se escribirán entre comillas (dobles) integradas en el texto. Las citas textuales largas (cuarenta o más palabras) se escribirán iniciando una nueva línea con un sangrado del margen normal de la izquierda de 10 espacios y manteniendo este nuevo margen hasta el final de la cita, excepto si la cita contiene, a su vez, otros párrafos, en cuyo caso, la primera línea de cada uno de ellos se sangrará cinco espacios en relación con el margen de la cita.
 - CUADROS Y FIGURAS. Su inclusión en el artículo debe responder a verdaderas exigencias de su contenido. Los cuadros y figuras deben enviarse en ficheros aparte, en alguno de los formatos que permiten su publicación en Internet, en especial JPG, GIF o PNG. Deben ir numeradas y llevar un encabezamiento conciso.
 - NOTAS. Las notas deben ser solo las imprescindibles y se situarán al final del artículo en forma numerada. Al inicio de la lista de notas y referencias se pondrá la palabra «Referencias». Las referencias bibliográficas se limitarán a las obras citadas en el texto y se presentarán siguiendo la norma UNE 50-104-94, correspondiente a la norma ISO-690, numeradas por orden de aparición. Las citas a recursos electrónicos han de hacer constar, entre corchetes, la fecha en que se ha efectuado la consulta.

III. NORMAS PARA EL ENVÍO Y RECEPCIÓN DE COLABORACIONES

- PRESENTACIÓN. Los originales deben ser remitidos en versión electrónica Word para Windows como archivo adjunto a **publicaciones@amador.mir.es**.
- DATOS. Debe indicarse dirección postal, correo electrónico y teléfono.
- EVALUACIÓN. Antes de su publicación los artículos serán evaluados siempre por los directores y miembros del consejo de redacción. Además, en los casos de artículos de carácter doctrinal y en todos aquellos que por su naturaleza lo requieran, lo serán asimismo por expertos externos en la materia.
- PRUEBAS. Las pruebas se enviarán a los autores si hubiera tiempo para ello, y habrán de ser corregidas y devueltas en un plazo de cinco días. Las correcciones no pueden significar modificaciones considerables del texto.
- COPYRIGHT. Tras su publicación en la revista los artículos pueden reproducirse en otros medios por parte del autor, pero haciendo constar siempre el lugar de la primera publicación. Para cualquier otro uso, deberá obtenerse la autorización de la revista o de los autores.
- RESERVA. La *Revista* no asume las opiniones expresadas en los trabajos que publica.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

ISSN 1889-6316



9 771889 631005

10,00 €