

LA IMPLEMENTACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y
COMUNICACIONES EN EL SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO, UN RETO
ORGANIZACIONAL

EDGAR MARTIN CUBIDES ROJAS

AUTOR

LUIS GABRIEL FERRER

ASESOR

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE ECONOMÍA

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ, NOVIMEMBRE DE 2013

Resumen

En este ensayo se muestra la evolución histórica, legal y normativa del sistema electoral colombiano, sintetiza la problemática que se ha presentado respecto a la confiabilidad y transparencia en los comicios y como la Organización Electoral se apoya en la implementación de Tecnologías de la Información y Comunicaciones para mitigar los problemas y fraudes ocurridos durante más de 150 años. También esboza como la organización tiene un enfoque hacia el ciudadano que se ve reflejado a través de nuevos servicios prestados y establece la percepción de confiabilidad de este hacia la entidad. Por último se visualiza los retos que deben enfrentar los distintos actores que intervienen en el sistema electoral.

Palabras Claves: TIC, sistema electoral, voto, ciudadano, administración de la información.

Introducción

El presente ensayo muestra las causas de la implementación de tecnologías de la información y comunicaciones en el sistema electoral colombiano y que efectos ha tenido en el modelo organizacional de la entidad electoral y en los ciudadanos, también presenta los retos que deben asumir diferentes actores para contribuir al fortalecimiento de la democracia.

Desde que se dio el grito de independencia, Colombia dio un gran salto hacia la democracia, aunque en sus inicios el voto era discriminativo y poco democrático, se evolucionó hacia un pensamiento incluyente e igualitario, de igual manera se pasa de una votación que se realizaba a viva voz con un conteo manual, hasta hoy en día llegar a un voto electrónico y secreto.

En ese largo trasegar democrático se ha presentado diferentes problemáticas que han afectado el libre y buen desarrollo de las elecciones en el país, que van desde influir en la elección del candidato de manera violenta hasta manipular los resultados electorales, pasando por la trashumancia o trasteo de votos, sin embargo con la implementación de la TIC se muestra algunos avances en la disminución de fraudes electorales.

Colombia está ad portas de realizar las primeras elecciones donde se usará una nueva tecnología, el voto electrónico con identificación biométrica. Este acontecimiento es de interés para conocer la confiabilidad y transparencia de este nuevo modelo electoral, y cuál ha sido la experiencia que han tenido otros países que lo han implementado.

En este sentido hay mucho por hacer, y se plantea dos grandes retos, uno dirigido hacia la educación del ciudadano, no solo el ámbito formal sino en el ético, y el otro gran reto es la implementación de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, no únicamente encaminadas hacia la automatización de procesos sino al análisis de la información que brinda el mismo proceso, todo esto para fortalecer el camino hacia la democracia.

La implementación de tecnologías de la información y comunicaciones en el sistema electoral colombiano, un reto organizacional

Colombia es el país del mundo en entregar con mayor rapidez unos resultados electorales, como lo demuestra que en las elecciones presidenciales del 2010 se pudieron contar 13 millones de votos en 58 minutos. (Sanchez, 2014).

El anterior enunciado lleva a preguntarse, ¿Cómo llegó Colombia hacer tan eficiente en el conteo de votos? y ¿Cuál es la confiabilidad de esta información?, respuestas que dan fundamento y legitimidad a un estado democrático como el Colombiano. Sin embargo es preciso afirmar que las respuestas pueden ser variadas, ya que hay múltiples razones del porque se ha logrado avances en esta materia, pero sin duda el fundamento de estos logros es el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación ¹; lo cual ha sido un proceso que se remonta a principios del siglo XIX después de consolidarse la independencia de Colombia, pasando por diferentes momentos como el voto por papeletas, el uso del tarjetón electoral hasta llegar a la modernidad que hace uso de la identificación biométrica y el voto electrónico.

En el desarrollo electoral de Colombia se han marcado hitos históricos, los cuales han señalado acontecimientos claves del proceso, como lo presenta; estos tienen sus inicios en el año de 1810, cuando se adopta un sistema electoral similar al de países como Francia y España, los cuales estaban basados en el sufragio indirecto y público, pero para hacer uso del derecho al voto debía ser un hombre mayor de veinticinco años, padre de familia que viviera de la renta u de su

1. Conjunto de tecnologías que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, comunicación, registro y presentación de informaciones, en forma de voz, imágenes y datos contenidos en señales de naturaleza acústica, óptica o electromagnética. (Dennis & Michael, 1986).

ocupación y no podía ser esclavo, en resumen quienes votaban eran menos del 5% de la población. Para un mayor entendimiento es importante describir el modelo electoral de la época, en el cual los sufragantes primarios votan por electores de parroquia, los elegidos a su vez votan por apoderados de partido, los apoderados de partido elegidos votan para representantes y éstos votan por el colegio electoral de provincia, que se encargaba de elegir al presidente, vicepresidente, consejeros, senadores, legisladores, miembros del poder judicial y representantes de la provincia al congreso general del reino.

Para el año de 1843 se redactó una nueva Constitución en la cual se declaró como ciudadanos con derecho a participar en los procesos electorales a los hombres libres nacidos en el territorio nacional, mayores de veintiún años que fuesen dueños de bienes raíces localizados en el territorio y cuyo valor fuese de trescientos pesos o más, o que tuviesen una renta anual de al menos ciento cincuenta pesos, por lo tanto ejercer el derecho al voto solo era para una clase media-alta de la sociedad.

Sin embargo en 1853 se escribe una nueva Constitución en la cual se presentan cambios importantes y determinantes como el voto secreto que hasta hoy se mantiene. Se abole la esclavitud en Colombia y se declaran ciudadanos y con derecho al voto a todos los hombres nacidos en el territorio nacional que estuvieran casados y que contaran con la mayoría de edad que en ese entonces eran veintiún años. También se determina el modelo uninominal de escrutinio, que computaba el número de votos que hubiera recibido cada candidato en el total de las papeletas escrutadas. Según el orden de votación se declaraba su elección de manera ordinal, como principales a los de mayor votación, y como suplentes a los subsiguientes en orden descendente. En 1856 se realizan las primeras elecciones de presidente por medio del sufragio

universal, en las cuales se utilizaron las boletas o papeletas que tenían impreso el nombre del candidato, y aparece la urna electoral para la recepción de las papeletas.

De esta manera se mantiene un periodo de tiempo sin cambios importantes en el sistema electoral hasta el año de 1886, donde se crea una nueva Constitución con tendencia conservadora y centralista, en la cual se modifican los requisitos para ser votante en Colombia, ahora estos deben ser hombres mayores de veintiún años que tuvieran alguna profesión, oficio u ocupación lícita y legítima como medio de subsistencia, y además deben saber leer y escribir, tener ingresos anuales mayores a quinientos pesos o propiedades valuadas en más de mil quinientos pesos.

Por otra parte se determinó que las elecciones para presidente de la república y senadores debían ser indirectas, mientras para elegir concejales municipales, diputados a las asambleas departamentales y representantes a la cámara fuesen de manera directa, sin embargo en 1910 se modifica nuevamente la Constitución y el Presidente de la República pasa a ser escogido de manera directa por los votantes, esto mismo ocurre para las elecciones de senado pero en el año de 1945.

En 1957 ocurre un gran acontecimiento en Colombia, en este año todas las mujeres colombianas obtienen derechos electorales, a partir de ese momento el derecho al sufragio lo ejercen todos los hombres y mujeres mayores de veintiún años. Cabe anotar que dieciocho años después, en 1975 se introduce una nueva reforma a la Constitución, la mayoría de edad pasaba a ser a los 18 años. Estas últimas reformas incrementaron el censo electoral en Colombia, haciendo del derecho electoral una forma de participación democrática incluyente, dejando atrás años de inequidad y discriminación democrática.

En el año de 1990, mediante la ley 62 de 1988 en su artículo 124 se definió que:

En la elección para Presidente de la República, los ciudadanos votarán con tarjetas electorales que llevarán impresos los símbolos, emblemas y colores de los diferentes partidos o movimientos políticos que participen en las votaciones, con impresión clara del nombre y apellidos del respectivo candidato. (Congreso de Colombia, 1988)

Esta ley daba por terminado el uso de la papeleta y de la tinta para marcar a los sufragantes, se dio paso al nuevo modelo electoral por medio de las tarjetas electorales o tarjetón que hoy en día se usa. En este mismo año se realizó la consulta si los colombianos estaban de acuerdo en reformar la Constitución Política de Colombia, en la cual 4'991.887 votaron por él sí, por tal razón en el siguiente año se da inicio a dicha reforma constitucional.

En el año de 1991 se da origen a la Constitución que hoy en día rige en Colombiana, en la cual los principales cambios en materia electoral son las siguientes: Se elevó a rango constitucional la independencia y autonomía de la Organización Electoral; se estableció los mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, referendo, consulta popular, iniciativa legislativa, cabildo abierto, revocatoria del mandato y consultas internas de partidos; se ordena la reposición de gastos de campaña para la financiación de partidos y candidatos; el voto programático se impuso al voto tradicional, es decir, el programa presentado por el candidato se debe cumplir; se dio paso a la creación de nuevos partidos o movimientos políticos, erradicando el bipartidismo que había estado presente por los últimos 150 años.

Como consecuencia de los cambios constitucionales el sistema electoral se flexibilizó, eso permitió la participación ciudadana a título personal, la creación de movimientos o partidos políticos con requisitos mínimos, sin embargo esta inclusión a la ciudadanía en el sistema electoral dio origen a una serie de problemas como el ilimitado número de listas por partido y la doble militancia, esto fraccionó a los partidos políticos y por consiguiente da como resultado una ineficiente actividad legislativa, ya que se terminó representando en el Congreso a una serie de intereses individuales y no colectivos, y como si fuera poco con votaciones muy bajas.

Las fallas se han ido corrigiendo, en la reforma del año 2003 se establece un sistema proporcional de listas únicas con voto preferente opcional por partido o movimiento político, esto ha contribuido al fortalecimiento de las fuerzas políticas de mayor participación, aminorando en algún grado el individualismo y segmentación de los partidos.

Un gran salto en pro de la transparencia y la confiabilidad del Sistema Electoral Colombiano lo estipula la Ley 892 del 7 de julio de 2004 que establece: “Por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional” (Congreso de Colombia, 2004).

En esta ley se instauraron los lineamientos que usará el mecanismo electrónico de votación e inscripción, por lo tanto se ordena realizar la implementación de un sistema de voto electrónico, dando un gran salto a la modernidad. Cabe anotar que Colombia no es pionera en este tema, ya que desde hace varias décadas algunos países han realizado implementaciones de sistemas electrónicos electorales con diversidad de resultados.

Un caso referente es el del país vecino de Perú, en el cual el voto electrónico se ha venido implementando desde el año 1996 de una manera gradual y progresiva en diferentes instancias con buenos resultados, cabe anotar que el software ha sido diseñado y desarrollado por personal peruano que tuvo en cuenta la geografía y el clima del país, y que sobre este software la auditoría es realizada por la Organización de Estados Americanos – OEA. Las actividades significativas que el sistema permite realizar en primera instancia es la comprobación la identidad del sufragante, seguida del contenido y consolidación de votos, como tercera instancia permite la emisión de reportes de resultados y por último la presentación y transmisión de resultados.

Las últimas elecciones en que realizaron votaciones mediante este sistema fueron en el año 2011, donde 1180 electores en la segunda vuelta presidencial votaron, jornada en la cual en una hora y treinta minutos ya habían escrutado y transmitidos los resultados.

Para Perú el resultado ha sido alentador, ha encontrado reducciones significativas que mejoran y agilizan el proceso, como la minimización de mesas electorales y de material electoral, y la disminución de la labor de los miembros de las mesas de votación. Sin embargo continúan optimizando el software desarrollado y buscando la producción industrial de los equipos. De la misma manera son conscientes que deben consolidar la confianza del voto electrónico tanto en el ciudadano como en los partidos y candidatos políticos, a través de programas de sensibilización y difusión del sistema electoral.

Para Holanda y Europa la experiencia ha sido totalmente diferente, ya que Holanda fue pionera en adoptar una base jurídica para la implementación del voto electrónico, lo hizo en 1965. Sin embargo fue hasta el 2006 que realizó unas elecciones usando este sistema, en estas se registraron el 97.5% de los votos totales de las elecciones, dando a conocer los resultados en

tiempo real. Es preciso anotar que meses después de realizas las elecciones un grupo de ciudadanos activistas lograron vulnerar el sistema electoral de voto electrónico, lo cual suscito dudas frente a los resultados obtenidos. Por consiguiente el gobierno holandés decidió en el 2008 volver al sistema de tarjetones y lápiz de color rojo para marcarlos, rechazando la propuesta de buscar una nueva generación de computadores para tales fines. En Europa el resultado no ha sido diferente, se experimentaron diferentes métodos de votación como el voto a distancia, por carta, teléfono, internet, con resultados positivos entre el electorado. Pero todo cambió entre el 2004 y 2005, se comenzó a experimentar una atmosfera de incertidumbre y desconfianza con el uso de las máquinas, originada en la falta de auditorías sobre ellas, y en la poco oferta de las mismas ya que solo dos empresas las fabricaban, adicionalmente los hacker demostraron que el sistema era vulnerable. Todo esto llevó a que los países europeos no implementaran un sistema electoral electrónico total. Según las declaraciones de Eddy Habben Jansen, actual director adjunto de la Organización Holandesa para el Fortalecimiento Democrático y la Supremacía de la Ley, solo se podrá implementar el sistema de voto electrónico hasta que se cumplan las siguientes condiciones:

- Que sea un proceso transparente.
- Que se entienda y se conozca el funcionamiento del software.
- Que haya acceso a cualquiera que quiera conocer el sistema.
- Que el voto sea único.
- Que se garantice el voto secreto.
- El sistema debe adaptarse absolutamente a toda la sociedad.
- Que deje una traza física para hacer verificaciones posteriores.

En el año 2018 Holanda espera tener un sistema de tecnología de la información que cumpla con las condiciones especificadas y comenzar de nuevo un proceso electoral electrónico fiable.

Por otra parte, Brasil tiene implementado el sistema de voto electrónico en su totalidad, en este país su implementación inicio en el año de 1996 donde se escrutó de esta manera el 32% de la población, y ya para el año 2002 alcanzo al 100% del electorado que superó los 126 millones de personas. Según Sergio Brant de Carvalho, actual Juez Asesor de la Presidencia del Tribunal Regional Electoral de Sao Paulo, gracias al sistema llamado e-urnas se ha podido erradicar una serie de fraudes que se presentaban con el sistema manual anterior, como el intercambio de votos en las urnas, o la adulteración de los resultados en cada sección electoral, adicionalmente los tiempos de los resultados se minimizaron, ha disminuido el abstencionismo, los votos nulos y el voto en blanco. En contra posición a estos efectos positivos, se encuentran los detractores del sistema que critican la falta de registros físicos de la votación, la no expedición de comprobantes de votación y la vulnerabilidad que ha mostrado el sistema en algunas pruebas realizadas. Actualmente desarrollan un nuevo modelo de equipos, los cuales combinan la seguridad de la identificación biométrica con la función de voto electrónico para aumentar la seguridad.

Estados Unidos es otro caso referente para Colombia, el sistema de voto electrónico en este país presenta 3 variantes, una es un modelo mixto el cual es usado por el 66% de los electores, que consiste en tarjetas de papel que son marcadas por cada elector y contadas a través de un dispositivo tecnológico. La segunda variante es el registro electrónico directo, que es usado por el 33.22 % de los votantes, que son pantallas táctiles donde cada ciudadano marca directamente su sufragio. Y la tercera variante es el de tarjetas perforadas, pero por sus innumerables criticas ha casi que desaparecido del país.

Barbara Simons, miembro de la Junta de Asesores de la Comisión de Asistencia Electoral de Estados Unidos, afirma, que a pesar de que el sistema electrónico de votación esta institucionalizado, se han presentado fallas técnicas que han llevado a la omisión de resultados, o en el caso de las elecciones del años 2000 para presidente, donde se encontraron registros de más de un voto por ciudadano. Estas experiencias los lleva a indicar que todos los sistemas tecnológicos son susceptibles a violaciones o a fallos, por lo tanto deben llevar un registro físico o una traza física que permita realizar un recuento o verificación, pero sin embargo el más seguro en su concepto sigue siendo el voto en el papel que sea contado por una maquina escaneadora.

Los casos presentados muestran diferentes panoramas a partir de las múltiples experiencias vividas por cada país, pero sin duda tienen un elemento en común, que es la vulnerabilidad ante ataques o mal funcionamiento de los equipos, donde cada uno de ellos está trabajando en mejorarlos y aumentar así la confiabilidad de los mismos. Pero también se resalta los beneficios que se han obtenido como la disminución de tiempos de conteo de votos, mayor velocidad en la transmisión de información, aumento en los índices de votantes, disminución de los fraudes electorales, todos estos elementos sumados a los cambios constitucionales y de desarrollo de pensamiento incluyente y participativo han llevado a un sistema electoral no perfecto en Colombia, pero si ha marcado la ruta hacia una mejor democracia.

Pero, ¿Porque los países democráticos hacen énfasis que sus elecciones sean transparentes y confiables?, ¿Que ha ocurrido para decidir hacer leyes e implementar sistemas electorales mucho más complejos y costosos?, la historia electoral en Colombia da luces para responder estos cuestionamientos.

(Bushell, 1994) en su artículo: Las elecciones en Colombia: Siglo XIX, hace un recuento histórico de como el país ha sido electorero por excelencia, y como desde los inicios de la Gran Colombia ya se realizan triquiñuelas para manipular los resultados electorales. Antes de la adopción del voto secreto en la constitución de 1853 se realizaban las elecciones a viva voz, para este entonces la manipulación del electorado se realizaba a través de una manera folclórica, estaba presente las invitaciones a los asados, el licor, el patrocinio de peleas de gallos y una oferta de auxilios regionales. Después de la implementación del voto secreto por medio de papeletas se desarrollaron otras modalidades de fraude como la inscripción de personas no aptas para votar o el rechazo de personas que si cumplían con los requisitos electorales, deposito en las urnas de papeletas falsas o la manipulación de los resultados por medio del jurado electoral municipal o por instancias superiores. Además se ejercía una violencia intimidatoria para que los opositores no asistieran a las urnas.

Cabe mencionar algunos casos puntuales donde se detectaron indicios de irregularidades, como fue en las elecciones presidenciales donde fue electo Mariano Ospina Rodríguez (1857-1861), en las cuales algunos pueblos boyacenses, evidentemente conservadores, emitieron más votos a favor de Ospina Rodríguez que ciudadanos habilitados a ejercer el derecho al voto, en contraste en el Atlántico donde se tiene tendencia Liberal solo registro dos votos a favor. También en esta misma elección fue significativa la participación del electorado que llego al 40%, cifra sorprendentemente alta no solo en Colombia sino en el mundo, ya que el sufragante colombiano era principalmente rural, además contaba con una infraestructura vial y de comunicaciones pobre, esto demuestra el alto poder de convocatoria que tenían los gamonales de

la época. Por otro lado se sectorizó el país por su tendencia partidista, claramente se podía identificar las zonas que pertenecían a cada partido político.

Otro caso notorio fue en las elecciones presidenciales donde ganó Aquileo Parra (1876-1878), en las cuales en el estado de Bolívar se contaron más de 44 mil votos a favor de Rafael Núñez y solo 7 a favor del candidato Parra, esta cifra sobrepasaba ampliamente la población adulta de hombres de la región, por otra parte resulta muy sospechoso que solo 7 personas votaran por el que al final de la contienda electoral ganó la presidencia.

En las elecciones de 1904 se presenta un exabrupto electoral ocurrido en la Guajira, donde un llamado cacique electoral hizo que los miembros de la asamblea electoral de distrito firmaran papeletas en blanco, con la intención de ser vendidas posteriormente al mejor postor. El nombre que se terminó colocando en las papeletas en blanco fue el de Rafael Reyes Prieto quien terminó siendo elegido presidente.

Para continuar con la historia pero mucho más reciente, se realiza un adelanto en el tiempo de casi de 70 años para contrastar los fraudes electores de cada época, y afirmar que estos constituyen parte integral del sistema electoral Colombiano. En las elecciones del 19 de Abril de 1970 donde se proclamó presidente de la república el Conservador Misael Pastrana Borrero las acusaciones de fraude electoral estuvieron a la orden del día, en la noche de las elecciones el candidato de la ANAPO Gustavo Rojas Pinilla llevaba una ventaja sobre Pastrana Borrero, en la mañana siguiente todo se había invertido, el ganador era el candidato del partido Conservador, la razón de este cambio imprevisto obedecía a que en algunos lugares la votación de Rojas Pinilla

había disminuido y la Pastrana Borrero aumento, la Registraduría adujo este cambio en los resultados por errores telegráficos.

En un estudio realizado por MOE (Misión de Observación Electoral), sobre delitos electorales denunciados en Colombia ocurridos entre los años 2002 al 2007, arrojó los siguientes resultados:

Tabla 1: Los 5 delitos más denunciados, según proceso

Elecciones Generales	Elecciones de Autoridades Locales
Voto fraudulento	Fraude en la inscripción de cédulas
Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas	Corrupción de sufragante
Fraude al sufragante	Fraude al sufragante
Corrupción de sufragante	Ocultamiento, retención y posesión ilícita cédulas
Perturbación del certamen democrático	Voto fraudulento

Fuente: (MOE, 2008)

Es importante resaltar, que dependiendo del tipo de elecciones, se comenten fraudes electorales diferentes, en el caso de elecciones generales el primer delito es el voto fraudulento que hace referencia a la suplantación de identidad del votante, o el ejercer el derecho al voto más de una vez. Mientras que el caso de elecciones de autoridades locales el delito más denunciado es el de fraude en la inscripción de cédulas, con consiste en la trashumancia o trasteo de votos.

Por consiguiente, los procesos electorales realizados en el siglo pasado como en el presente han estado acompañados de toda una seria de artimañas, tretas, trampas para favorecer o perjudicar a un candidato a un partido en particular. Por tal motivo el Estado y sus diferentes organizaciones han implantado medidas con el fin de disminuir o evitar todo tipo de fraude, esa

es la razón por la cual hoy el Estado Colombiano y en particular la Organización Electoral implementan un sistema de voto electrónico y de identificación biométrica.

Para llevar a cabo el reto planteado por la Ley 892 del 7 de julio de 2004, el Organismo Electoral en Colombia tuvo que realizar una serie de cambios en su estructura organizacional. El primer cambio significativo fue la implementación de un Sistema Integrado de Gestión – SIG, el cual era constituido por el Modelo Estándar de Control Interno – MECI, y el Sistema de Gestión de Calidad - NTCGP1000-2004.

La entidad empieza una transformación desde su enfoque estratégico, ya que esta realizaba su gestión bajo la perspectiva de áreas funcionales y tuvo que pasar a una dirección por procesos. De este cambio surgieron los dos principales macro procesos enmarcados en la misión de la entidad, un macro proceso llamado Identificación que hace referencia a las actividades de plena identificación de los ciudadanos del país y otro macro proceso llamado Electoral que garantiza la organización y la transparencia de todos los procesos electorales en Colombia.

Como consecuencia de los cambios, al interior de la organización se comienza a desarrollar una cultura de autocontrol y autoevaluación a la gestión, permitiendo por primera vez que cada funcionario autoevalúe el desempeño en su cargo, además se imprimieron en ellos valores como la honestidad, el compromiso, la responsabilidad y el respeto, aspectos determinantes para ejercer sus funciones públicas de una manera transparente.

Sin embargo, el proceso que tuvo más realce en términos organizacionales y tecnológicos fue el desarrollo del proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano, el

cual fue diseñado por la División de Asistencia Electoral (DAE) del Departamento de Asuntos Políticos, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Colombia. Este proyecto presentaba siete áreas previstas para la modernización electoral, estas áreas son: Gestión de la reforma, desarrollo institucional, fomento de la capacidad, educación cívica, desarrollo de los partidos políticos, sistema de registro y voto electrónico.

El desarrollo de este proyecto da como resultado la inclusión de un objetivo estratégico llamado “creación y puesta en marcha de una estrategia para el estudio, conocimiento y desarrollo permanente del tema electoral en Colombia” definido dentro del Plan Estratégico del ente electoral. Con esta estrategia se buscaba que todos los grupos de interés correspondientes al debate electoral conozcan qué y cómo hacer lo referente a una elección popular; esto se lograría a través de capacitaciones tanto a registradores, jurados de votación, organismos de control, comisiones escrutadoras y testigos electorales, lo cual tuvo una gran acogida por todos los interesados en este proceso.

Otra consecuencia importante del proyecto fue la creación del Sistema Automatizado de Identificación Dactilar - AFIS, software que utiliza algoritmos que calculan los puntos característicos de la huella dactilar, de esta manera permite identificar de un manera precisa a cada individuo. Para ello fue necesario la renovación de las cédulas de ciudadanía a unas de tercera generación para todos los ciudadanos colombianos. Hoy en día el sistema cuenta con una base de datos de 740 millones de huellas, las cuales incluyen no solo a los ciudadanos sino a los jóvenes mayores de 14 años. Esto permite la identificación de las personas sin que sea necesario el documento de identidad. La desmaterialización de la identidad ya es posible a partir de los lectores de huella.

Como resultado de tener una base de datos de identificación actualizada y confiable, y de un Sistema Automatizado de Identificación Dactilar, se da paso a la era de biometría electoral, que es un sistema de identificación aplicados a los procesos electorales. Por medio de un lector óptico de huellas se capta las impresiones dactilares del individuo y estas son cotejadas con la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como resultado se obtiene los datos de identificación del ciudadano, además si la persona está habilitada para ejercer el derecho al voto. Este sistema de identificación se ha venido implementado de manera progresiva en diferentes regiones del país, principalmente donde se detectó fraudes por suplantación.

Respecto a la implementación de mecanismos electrónicos de voto se creó la comisión asesora para el voto electrónico, la cual tiene como objetivo principal la definición de la tecnología a utilizar, su alcance y las características de la misma. Dicha comisión ya realizó la evaluación de los diferentes modelos y presento su informe final. Se planea que en las elecciones del 2014 se realice la prueba piloto de voto electrónico y así poder evaluar las ventajas y desventajas de este sistema. Sin embargo es importante resaltar que se espera de este nuevo modelo electoral; la principal ventaja que debe presentar el sistema es la seguridad, al eliminar procesos manuales como el conteo de votos, verificación de identidad, diligenciamiento de formularios entre otros, se debe garantizar que no se puedan realizar fraudes o sabotajes.

Una forma de evidenciar transparencia en los escrutinios es a partir de la velocidad en que se realiza el conteo de votos, y que estos se comuniquen a todos los ciudadanos, esta es una ventaja que el sistema presenta, ya que casi en tiempo real se obtienen los resultados de los comicios a partir del escaneo de las actas suscritas por los jurados y estas sean publicadas en la

web. También se espera que el sistema sea accesible para todos los votantes, ofreciendo facilidad en su utilización, tanto a ciudadanos con bajo nivel de escolaridad como a personas discapacitadas, por consiguiente ayudara a disminuir los votos nulos. Una ventaja significativa es la disminución de costos económicos a largo plazo, ya que no se utilizara material electoral impreso, generando una ganancia extra pero no menos importante para el medio ambiente.

Los cambios que ha realizado el organismo electoral han implicado no sólo la modernización de equipos tecnológicos, el desarrollo de nuevos software, o la implementación de un Sistema Integrado de Gestión, ha conllevado a un cambio cultural de la organización donde sus funcionarios han reemplazado el lápiz por el mouse, las carpetas y archivos por bases de datos, la lupa por un sistema de identificación dactilar, cambios que ha significado la agilización y prestancia de los servicios enfocado en el ciudadano, asegurando la transparencia en la gestión de la organización, sin embargo observando el panorama tanto histórico del sistema electoral Colombiano como la evolución misma de la organización electoral, lleva a reflexionar si estos cambios realmente han contribuido en los últimos tiempos a realizar un ejercicio democrático puro, limpio, sin las tretas y artimañas que afectan e influye la decisión de los ciudadanos, como se evidencia en casi 150 años de elecciones en Colombia, y si la organización ha sido consciente de los delitos que se han cometido y si esta se ha preparado para afrontarlos.

La Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC pública el mapa de riesgos de la institución en su sitio web, en el cual presenta tres riesgos referentes a proceso electoral, estos riesgos son: la alteración de resultados electorales, impedimento al ciudadano al ejercicio democrático y la suplantación de electores, jurados de votación y funcionarios. Vale la pena revisar en que consiste cada uno de ellos y que se ha evidenciado para mitigarlos.

El primero riesgos es la alteración de resultados electorales, según su descripción se presenta cada vez que uno de los actores que intervienen en el proceso, alteran o permiten la alteración de los resultados electorales de manera deliberada, igualmente cuando estos actores manipulan o pierden la información contenida en medio magnético o físico, y las acciones de control que presenta la organización para mitigar el riesgo es el fomento de la cultura del voto limpio, con capacitación y sensibilización a todos los actores del proceso, incrementar la acción por competencias de los órganos del estado en el proceso electoral, aumentar la cadena de custodia de los documentos electorales en puntos críticos detectados, exigir el certificado de capacitación, digitalización de las actas y formularios electorales, instalación de morphotouch (dispositivos de identificación biométrica) en los puestos de votación y montaje de centros alternos.

Ahora bien, la alteración de resultados se ha venido presentando desde las primeras elecciones en Colombia, como se mostró en la historia de las mismas, sin embargo estos hechos siguen ocurriendo, el caso más reciente y sonado es el presunto fraude electoral en el Valle del Cauca, donde 6 funcionarios y exfuncionarios de la Registraduría están en la cárcel, una de las implicadas acepto cargos de cohecho y alteración de resultados electorales para obtener una rebaja en la pena como lo documentó el diario el tiempo (Redacción de Justicia, 2013). Como se puede ver no es caso aislado, ya que era toda una banda que se dedicaba a este tipo de actividades, y para el bien de la democracia y de los colombianos fue detectada a tiempo, sin embargo se demuestra que las acciones para mitigar este tipo de riesgo aún son muy débiles, se debe trabajar en fortalecer la cadena de custodia de la información, y sobre todo en los principios y valores de los funcionarios de la entidad.

El siguiente riesgo detectado por la entidad es el impedimento al ciudadano al ejercicio democrático que se presenta cuando uno o varios actores del proceso, impiden u obstaculizan, bien sea por acción u omisión el libre ejercicio del sufragio. No es difícil de suponer el origen de este riesgo, a partir del bipartidismo, liberales y conservadores hacían cualquier cosa por intimidar a los de su partido rival para que no asistieran a las urnas, inclusive llegaban a ejercerlo con violencia. Las acciones que ha toma la organización electoral para atenuar el riesgos es tener una cobertura total del territorio nacional para inscripción de cédulas, realizar una actualización constante del censo electoral, velar por la asignación de testigos electorales por mesa de votación, realizar el sorteo de jurados de votación y realizar una conformación heterogénea de los jurados. Y aunque estas acciones permiten realizar el ejercicio democrático, no son suficientes, ya que hay un factor externo que impide realizar el libre ejercicio del sufragio en Colombia, este factor es el conflicto armado interno.

La influencia de los grupos armados sobre las diferentes zonas del país en las que ejercen su poder, determina una tendencia electoral que es el abstencionismo. Un caso específico de este fenómeno ocurre en el departamento de Arauca, como lo presenta (López Gonzáles, 2010) en su tesis de maestría llamada: Análisis de la influencia de las FARC y ELN en los procesos electorales en el departamento de Arauca en el periodo comprendido entre 1998-2004. En el cual se evidencia que en los municipios con alta influencia de estos grupos armados donde los niveles de criminalidad aumentaron, la participación en las urnas era baja, esto quiere decir que a mayores acciones armadas, mayor es el abstencionismo. También se denota la baja cantidad de candidatos en disputa, ya que se ejercen actos intimidatorios como el secuestro, el asesinato, las amenazas a los funcionarios públicos, esto dio como resultado que los candidatos que participaran en los comicios tenían que tener el aval del grupo armado. Esto que ocurre en

Arauca se puede transpolar a las demás zonas de influencia guerrillera, ya que el modus operandi de estos grupos es igual en todo el territorio. Por tal razón todas las acciones que el órgano electoral ejerza en este sentido seguirán siendo insuficientes mientras que no tenga en cuenta dentro de sus riesgos factores externos como lo es el conflicto interno.

El tercer riesgo a analizar es la suplantación de electores, jurados de votación y funcionarios, el cual se presenta cuando un elector con falsa identidad o documento de otra persona suplanta al legítimo elector. La acción más importante en este sentido es el uso de la biometría. Como ya se explicó anteriormente este sistema permite la identificación plena del ciudadano por medio de su huella dactilar.

Este proceso de identificación se ha venido implantando paulatinamente en diferentes lugares de votación. Pero hasta que no esté implementado en un 100% no dejara de ocurrir casos como el de Valledupar en el 2011, donde más de 18 mil muertos votaron. Como lo documenta (Giraldo , 2013), el fraude electoral es relatado por un exfuncionario de la Registraduría Nacional, señalaba como ingresaba al sistema las cédulas de personas fallecidas para que luego el día de las elecciones pudieran votar. El uso de las TIC en este sentido toma un gran valor, ya que permite la mitigación del riesgo.

Cabe señalar que la RNEC ha tomado otra series de medidas para garantizar las transparencia en las elecciones como un nuevo software para el sorteo de jurados, rediseño de cubículos y la tarjeta electoral, mayores controles sobre el kit electoral, blindaje contra ataques informáticos, digitalización y publicación de actas de escrutinio o formularios en el sitio web entre otros. Todas estas medidas confluyen en la prevención de delitos o de errores y garantizar la realización de mejores procesos.

Como resultado de la implementación de las TIC en la organización electoral y las políticas de gobierno en línea y ley antitramites, se han generado una nueva serie de servicios para los ciudadanos, a los cuales pueden acceder desde el sitio web de la entidad. Los servicios más frecuentemente usados son los siguientes:

Tabla 2: Servicios más usados por la ciudadanía a través del sitio de la RNEC

Servicio	Descripción
¿Ya está listo mi documento de identidad?	Muestra el estado de producción de la cédula de ciudadanía o la tarjeta de identidad
Consulte aquí su lugar de votación	Visualiza la ciudad, la zona el puesto electoral y la mesa de votación que le fue asignada
Jurados de votación	Visualiza si fue escogido como jurado de votación y en qué lugar debe presentarse
Consulte la oficina donde se encuentra su registro civil	Muestra el lugar donde tiene inscrito el registro civil
Asignación de citas	Asigna turnos para adelantar trámites en las Registradurías
Solicitud gratis del certificado de vigencia de cédula	Genera el certificado de vigencia con la información del estado de la cédula
Consulta al Archivo Nacional de Identificación	Las entidades tanto públicas como privadas pueden solicitar la consulta del estado de las cédulas de cualquier ciudadano, previo convenio realizado con la entidad y justificación de la solicitud de información.

Fuente: Realizado por el autor

Como consecuencia de lo anterior, el estudio revelado por la firma (Cifras & Conceptos, 2013), muestra que Registraduría Nacional del Estado Civil es la cuarta entidad del país en la que más confían los colombianos, este estudio fue realizado a 2.155 líderes de 15 departamentos y de Bogotá. La RNEC alcanzó 62 puntos sobre 100 posibles, y quedo por encima de instituciones como la Fiscalía, la Presidencia de la República y el Congreso. El mismo estudio pero del año inmediatamente anterior la RNEC se ubicaba en el puesto número 11, por lo tanto las acciones tomadas tanto en lo electoral como en identificación ha tenido impacto positivo en la comunidad, mejorando la percepción de confianza en la institución.

Ahora bien, a través de este recorrido se ha presentado la evolución del pensamiento democrático y como por medio de leyes y normas se ha dictado las directrices de ese pensamiento, también se mostró las reformas en la organización electoral y como las Tecnológicas de la Información y las Comunicaciones han impulsado a un cambio no solo en Colombia sino en el mundo en sus sistemas electorales, sin dejar atrás el análisis realizado a los riesgos de fraude que siempre han existido, formulando las acciones realizadas para mitigarlos, y presentando diferentes casos donde las medidas adoptadas no fueron suficientes para aminorar sus efectos, y se finaliza sintetizando los servicios que presta la organización aprovechando las TIC implementadas, y como la ciudadanía percibe la entidad.

Sin embargo, a pesar que el sistema electoral en Colombia ha evolucionado, claramente se está lejos de la perfección, pero, ¿Qué pueden hacer los actores que intervienen para seguir evolucionado a la mejora del mismo?, ¿Cuáles son los retos a afrontar?

En este sentido, hay mucho por hacer, el primer reto a afrontar va dirigido a quien fortalece la democracia a través de sus decisiones, el ciudadano. Adela Cortina en su libro titulado *Ciudadanos del mundo*, presenta diferentes conceptos de ciudadanía, la económica, social, política, civil e intercultural, tanto en el desarrollo histórico del concepto como desde el punto de vista de algunos teóricos, y en termina infiriendo un problema común que es la educación ciudadana.

Para (Cortina, 1998, pág. 38) “La ciudadanía como toda propiedad humana es el resultado de un quehacer, la ganancia de un proceso que empieza con la educación informal (familia, amigos, medios de comunicación) y formal (escuela)”, y además afirma que si este proceso educativo no se comienza a desarrollar prontamente aumentara el número de los excluidos de la vida social, de los que ni saben ni se sienten ciudadanos en ningún lugar, el número de los apátridas. Pero particulariza que no solo la educación debe ser la formal, la que da herramientas para desempeñar cargos profesionales y se adquieren habilidades, sino la capacidad de hacer un uso ético de los mismos, conscientes de la igualdad ente individuos, ella afirma “Educar en estos valores [...] es condición indispensable para conseguir un mundo en que se respeten como iguales en dignidad a los que son diferentes en otros aspectos” (Cortina, 1998, págs. 124-125).

La educación al ciudadano no sólo desde el conocimiento sino desde la ética lleva a la realización de una sociedad, al desarrollar cada individuo sus actividades no con un pensamiento individual y materialista, sino con un pensamiento colectivo y altruista. Enfocando esta idea hacia los diferentes roles que desempeñan los ciudadanos en el ejercicio democrático, podría referirse en primera instancia hacia el ciudadano con un rol de funcionario o servidor público. Estos funcionarios deben tener cualidades sobresalientes, como el respeto y cuidado de lo

público, una observancia moral y ética sobre sus acciones y la transparencia sobre las mismas, además de contar con los conocimientos adecuados para cumplir la labor encomendada, esto es lo mínimo que esperaríamos la sociedad de ellos, sin embargo es evidente que esto no ocurre. En los casos del Valle del Cauca o Valledupar, donde se detectaron fraudes electorales realizados por los mismos funcionarios de la entidad electoral, es innegable que el conocimiento técnico lo tenían, pero sus valores éticos para hacer uso de ese conocimiento eran pobres, esto contrasta con la afirmación de Adela Cortina, el problema de los ciudadanos es la falta de educación en valores.

Otro rol de suma importancia es el del ciudadano político, el que escoge a sus dirigentes o gobernantes a partir del conocimiento de la trayectoria pública del candidato de preferencia y su identificación con las ideas o propuestas del mismo, pero otra vez esto se convierte en una utopía, los votantes en Colombia son una minoría, con un conocimiento exiguo de los candidatos en contienda, los cuales terminan vendiendo su voto por cualquier ridiculez, dejando entre ver su ética electoral, o mejor, su falta de ética, y si causando un gran daño a la democracia, pero además de este suceso el otro grave problema es que la mayoría de los ciudadanos no ejercen su derecho al voto, dejando la responsabilidad del sufragio a unos cuantos que son los que en últimas deciden, pero el gobernante si ejerce su condición de elegido sobre toda la sociedad, lo que no termina siendo muy democrático: el voto por mucho tiempo se ha considerado un derecho pero, ¿ahora debería convertirse en un deber?.

Sin duda es otro gran reto organizacional es la administración de la información a través de la TIC, como lo afirma Shoshana Zuboff profesora de la Escuela de Negocios de Harvard; “La administración de Información en esta era Tecnológica está caracterizada por una dualidad. Por

un lado, la tecnología puede ser aplicada para automatizar operaciones de acuerdo a una lógica que poco ha cambiado de un sistema del siglo XIX suplantando el cuerpo humano con Tecnología que habilita el mismo proceso con mayor continuidad y control. Por otro lado, la misma Tecnología genera simultáneamente información sobre el proceso productivo y administrativo a través de la cual la organización logra su trabajo. Ofrece un mayor nivel de transparencia y profundidad sobre las actividades que habían sido parcialmente o completamente opacas. De esta forma la administración de Información con Tecnología sobrepasa la lógica tradicional de automatización” (Zuboff, 1996).

Por consiguiente, la implementación de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, no solo deben encaminarse hacia la automatización de los procesos, aunque es de vital importancia esta automatización ya que se refleja en la agilización de los procesos y por ende en beneficios a los ciudadanos, se debe ir más allá y realizar un análisis de los resultados del proceso. Un ejemplo de automatización es el conteo de votos al implementar el voto electrónico, ya que el resultado se obtendrá casi que instantáneamente, pero el análisis de cuantos ciudadanos votan, de cuales votan, porque no votan, en qué lugares lo hacen y en cuales no, y cuáles son las causas y sus efectos, nos llevaran a conocer claramente a los ciudadanos, cuáles son sus expectativas y sus temores, de esta manera se podrá contribuir al fortalecimiento de una democracia noble, participativa, transparente y moderna.

Conclusiones

El Sistema Electoral Colombiano desde sus inicios incipientes hasta la modernidad ha estado permeado por fraudes y corrupción tanto de los electores como de las diferentes autoridades y hasta de los mismos candidatos, práctica que ya se encuentra enquistada dentro del sistema; los cambios constitucionales y de normatividad han contribuido al desarrollo de una democracia incluyente y participativa, sin embargo se ha quedado corta en temas fundamentales como la prevención de fraudes electorales, las sanciones a funcionarios públicos o ciudadanos que incurran en faltas y la creación de una política de transparencia electoral; hasta que haya una voluntad política real de todos los actores que intervienen en el sistema electoral, y se genere tanto una reforma política como electoral, seguirá teniendo cabida la ocurrencia de delitos dentro de la democracia colombiana.

La implementación de mecanismos que apoyen los procesos electorales basados en Tecnologías de la Información y Comunicaciones como el voto electrónico son de gran ayuda al fortalecimiento de la transparencia y confianza en el sistema electoral; pero sin las medidas necesarias que aseguren una traza del voto, un soporte físico, auditoría al sistema, vigilancia permanente, altos niveles de seguridad tanto de software como de hardware y una asequibilidad y entendimiento de los ciudadanos, se terminara archivando las máquinas y regresando al voto

con papel y lápiz y lo más grave perdiéndose una gran oportunidad de recuperar la fe en la democracia.

Para mitigar el principal riesgo electoral que es la suplantación de personas, la RNEC ha realizado un gran avance que es el desarrollo de un Sistema Automatizado de Identificación Dactilar, sin embargo hasta que el sistema no sea implementado en todo el territorio nacional y no solamente en ciertos lugares como se ha venido realizando, el impacto de esta tecnología sobre la disminución de fraudes no van a ser perceptible ni significativa.

Las gestiones que realice la Organización Electoral en pro impedir las acciones que obstaculicen el libre ejercicio del sufragio serán insuficientes mientras que en la definición del mapa de riesgos no contemplen riesgos exógenos importantísimos y determinantes como es el conflicto armado interno.

La implementación de tecnologías que controlen el desarrollo de las elecciones contribuyen a agilizar procesos y a obstaculizar o colocar barreras para evitar la comisión de fraudes, sin embargo la raíz del problema no se ataca, solo se toma medidas de prevención; en el momento que el ciudadano sea educado en ética y valores, no solo desde las instituciones educativas sino desde la familia, se generara en todos una conciencia social responsable, y por ende un voto responsable, donde las conciencias no se compran ni se venden, y como resultado de esto desaparecerá el termino fraude electoral.

Las Tecnologías de la Información y Comunicaciones usadas deben no solo ser enfocadas a la automatización de procesos, estas debe ir más allá, y es al conocimiento claro y transparente

del mismo y además de la obtención de información del proceso que conlleve a un análisis para conocer al usuario y por lo tanto estar en una permanente mejora continua.

Referencias

Bushell, D. (1994). Las elecciones en Colombia: Siglo XIX. *Credencial Historia*(50).
Obtenido de
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/febrero94/febrero1.htm>

Cifras & Conceptos. (2013). *Entidades en que más confían los colombianos*. Bogotá.

Congreso de Colombia. (14 de Diciembre de 1988). Ley 62. *Diario Oficial*(38613).

Congreso de Colombia. (7 de Julio de 2004). Ley 892. *Diario Oficial*(45602).

Cortina, A. (1998). *Ciudadanos del mundo, Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza.

Cortina, A. (1998). *Ciudadanos del mundo, Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza.

Dennis, L., & Michael, S. (1986). *Dictionary of Information Technology*. USA: Oxford University Press.

Giraldo , J. C. (16 de Octubre de 2013). Fiscalía, tras la pista de la red de fraude electoral. *Noticias RCN*. Obtenido de <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/fiscalia-tras-pista-red-fraude-electoral>

López Gonzáles, P. V. (2010). *Análisis de la influencia de las FARC y ELN en los Procesos electorales en el departamento de Arauca en el periodo comprendido entre 1998-2004*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/864/1/pol144.pdf>

MOE. (2008). *Hacia una politica electoral criminal*. Bogotá.

Redación de Justicia. (20 de Junio de 2013). Exfuncionaria de la Registraduría acepta cargos por fraude en Valle. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12882988>

Sanchez, C. A. (2014). La confiabilidad del Sistema Electoral Colombiano. *El nuevo Siglo*, 2.

Zuboff, S. (1996). Information Technology and Changes in Organizational Work. En *The Emperor's New Information Economy*. London: Chapman & Hall.