



MONOGRÁFICO
PROBLEMÁTICA ACTUAL DE
LOS PROCESOS ELECTORALES

SEGURIDAD Y CIUDADANÍA

Revista del Ministerio del Interior

3

Enero-Junio

2010
Separata



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

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, entendiendo éstas 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 where 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, quizás, 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 posbéticas 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 posbéticas 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 instalación 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

acerca 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 queríamos evaluar los espacios web, sino también queríamos 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 construidos 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, pasaremos 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:

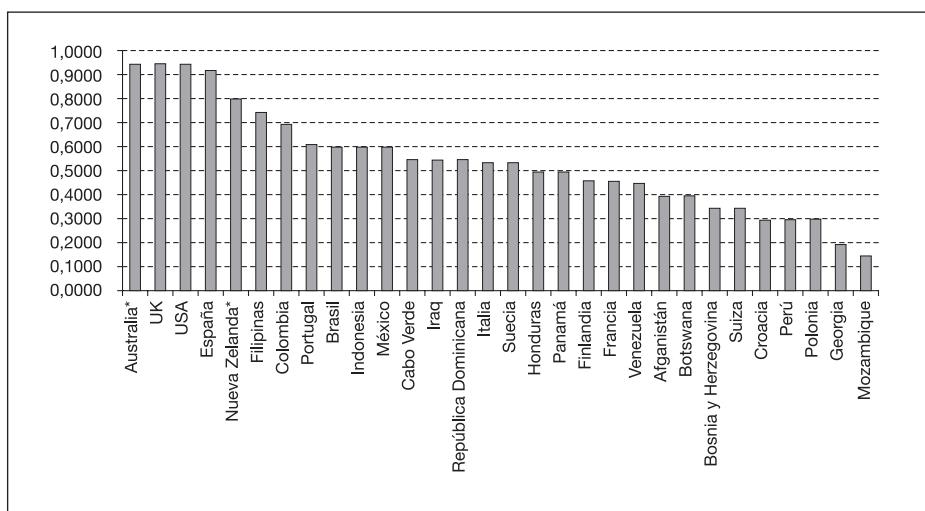


Figura 1. Índice TIC de los votantes residentes en el extranjero

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.

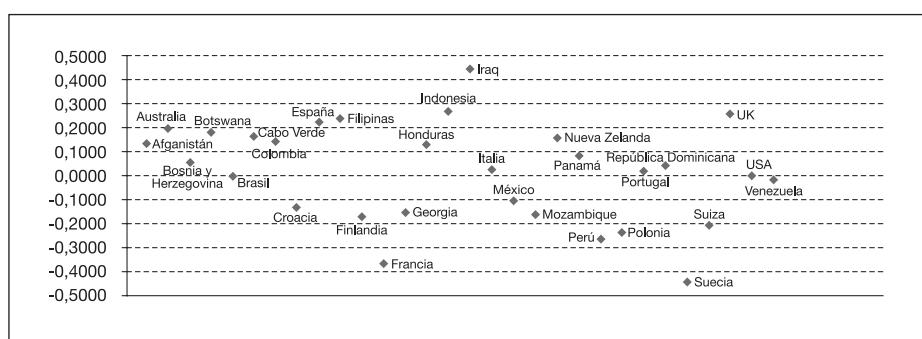


Figura 2. Relación Índice web de la ONU e Índice TIC para los votantes residentes en el extranjero

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 posbéticas 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.

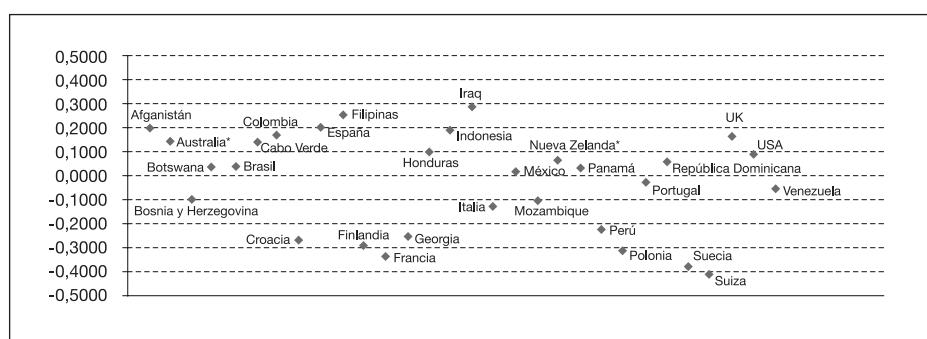


Figura 3. Relación Índice ONU para el e-government e Índice TIC para los votantes residentes en el extranjero

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 menoscabar 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 índice	e-gov readiness índice
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. Estados con dificultades democratizadoras y con grandes flujos migratorios

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

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**

País	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/
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/
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.frap.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.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

ISSN 1889-6316



9 771889 631005

NIPO: 126-10-086-X