



Revista Asia América Latina

ISSN 2524-9347

Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Universidad de Buenos Aires



YO, EL SUPREMO. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL Y EL DESAFÍO DEL VOTO ELECTRÓNICO EN FILIPINAS

I, THE SUPREME. ELECTORAL ADMINISTRATION AND THE CHALLENGE OF ELECTRONIC VOTE IN PHILIPPINES

Patricio G. Talavera

(Universidad de Buenos Aires/Universidad de Tres de Febrero)

pgomeztalavera@gmail.com

RESUMEN: Uno de los principales problemas de las democracias de la “tercera ola” era la confianza en las instituciones políticas del Estado luego de décadas de volatilidad política, ingobernabilidad económica e inestabilidad gubernamental. Las mismas, en muchos casos, venían condicionadas por la necesidad de incorporar a contingentes de millones de electores, los cuales votaban por primera vez en elecciones libres luego de años de dictadura, careciendo de cualquier vínculo cultural con las instituciones participativas. En paralelo, las alteraciones en la dinámica partidaria implicaron nuevos consensos que forjaron reformas electorales cuyos alcances se vieron condicionados a los intereses de los actores reglados por la legislación. El presente artículo se centrará en el proceso de reforma electoral, sus determinantes y su especial impacto en los esquemas y estructuras destinadas a gerenciar la administración de los procesos electorales. Dicho análisis se basará en un examen de un caso de democracia compleja, masiva y reciente como la de Filipinas, la cual ha llevado adelante un proceso de informatización total de su gestión electoral. Por otra parte, en el espacio de los últimos 20 años, Filipinas ha reformado sustancialmente su legislación en materia electoral. El trabajo apunta a trazar un balance crítico, al cumplirse 10 años de aplicación del voto electrónico, de avances y saldos pendientes en materia de integridad electoral, a manera de estimar criterios básicos de aplicación para la incorporación de tecnología a lo electoral que sea referencia para democracias con problemáticas institucionales y complejidades sociales similares al caso filipino.

Palabras clave: Voto electrónico, Filipinas, Democracia

ABSTRACT: One of the main problems of Democracies of the “Third Wave”, was the trust in political institutions of the State after decades of political volatility, economic and governmental instability. Thereof, in many cases, they were coming conditioned by the need to incorporate a contingent of millions of voters, which first-time voters in free elections after years of dictatorship, lacking any participatory Link with cultural institutions. In parallel, changes in the dynamics involved Partisan New consensuses forged one whose scope electoral reforms were conditioned Actors interests regulated by legislation. The present article focus on the electoral reform process, its determinants and special impact in the schemes and structures to manage Administration electoral processes. This analysis was based on examination of the UN Democracy A case complex, massive and recently as the Philippines, which has carried out full UN process computerization of its electoral management. Moreover, in the space of the last 20 years, the Philippines has substantially reformed its electoral legislation. Work Aim a program trace UN critical balance, 10 years after implementation of electronic voting, Progress and outstanding balances on electoral integrity, a way of estimating Basic Criteria paragraph Application Integration Technology to what electoral Democracies Reference sea Institutional para with similar social problems and complexities to the Philippine case.

Keywords: Electronic vote, Philippines, Democracy

1. Reformas electorales y democracias de la “tercera ola”

Los procesos de transición democrática llevaban inherentes la construcción de una institucionalidad democrática en el marco, si no de una sociedad golpeada, por lo menos sí afectada en su convivencia por años de gobiernos autoritarios, crisis sociales, división política e inestabilidad económica. En muchos casos, dicha conversión debía operarse con un desafío añadido: el de la incorporación de amplios contingentes de electores (en muchos casos, con precario o nulo nivel de alfabetización) al hecho democrático, lo cual implicaba una solidez que las instituciones emergentes difícilmente podían garantizar. Dicho contexto implicaba en sucesivas coyunturas la necesidad de estructurar reformas, que dotaran al diseño institucional de nuevas herramientas, constatación realizada en muchos casos bajo el movimiento del “intento y error”, lo que conlleva un período de cierta duración en cuanto a evolución de las capacidades de agenciamiento del Estado. Al estar íntimamente vinculadas con la fuente de legitimidad del Estado democrático, los organismos de gestión electoral padecen especialmente los vaivenes de estas

adaptaciones, y son especialmente sensibles en su estructuración, organigrama y competencias al clima político y al juego de confianza o desconfianza desde la sociedad civil.

Este caleidoscopio de escenarios cruzados quedó palpable durante los procesos que llevaron a la denominada “tercera ola” de democratizaciones (Huntington, 1994), que tuvo especial énfasis en América Latina con procesos simultáneos de pasajes desde distintos tipos de gobiernos autoritarios a democracias restauradas. Dicho proceso, lejos de ser un fenómeno regional, también marcó la agenda político-institucional de regiones menos desarrolladas del mundo, como el Oriente Próximo, Europa Oriental y el Sudeste asiático.

En el presente artículo nos abocaremos a un caso específico, vinculado al Sudeste asiático: la construcción del sistema de administración electoral en Filipinas. Especialmente afectado por el juego de interacciones y correlación de fuerzas de los partidos políticos, los órganos encargados del gerenciamiento, logística y administración de las elecciones tuvieron una importancia especialmente gravitante sobre la transición filipina a estadios cabalmente democráticos, en virtud de que “el carácter, competencia y composición del órgano electoral puede determinar si una elección es el origen de un cambio pacífico o la causa de una grave inestabilidad” (Pastor, 1999, p. 5). Como han ilustrado Hartlyn, McCoy y Mustillo (2007) para América Latina, el tipo de organismo encargado de administrar las elecciones tiene un significativo impacto en la percepción de calidad de los actores involucrados. En ese contexto, los autores sostienen, mediante modelos estadísticos, que existe una correlación altamente positiva entre la independencia y profesionalización del organismo electoral y la percepción de elecciones limpias y justas por parte de las partes participantes. El grado de control mediante el Estado obtenido por el ganador de las elecciones y el nivel de las protestas opositoras movilizadas contra eventuales malas prácticas electorales cobran así un impacto definido y claro sobre las características, competencia y composición del órgano destinado (Przeworski, 1991; Magaloni, 2010). Sin embargo, si bien la independencia es condición necesaria para un organismo electoral estable y garante de la integridad del voto, no es condición suficiente, en tanto que el mismo se encuentra en interacción y condicionamiento permanente con su contexto histórico institucional (Boda, 2006; Onishi, 2013; Kawanaka y Asaba, 2013; Soga, 2013).

Las dificultades que encontramos en la bibliografía especializada para definir una categoría estable para caracterizar a los Organismos Electorales se encuentra vinculada a la existencia de tantas formas de Organismos como democracias existen en el mundo, con funciones, mandatos e incumbencias sumamente variadas. Como señaló Keith Klein en su informe a la Asamblea Constitucional de Sudáfrica en 1995, “los tipos de estructura electoral son tan

variados como los propios países” (Manrique, 2005: 27). Existen muchas definiciones sobre lo que es un Organismo electoral, algunas lo suficientemente amplias como para ser referencia sin mayor polémica. Entre estas últimas está la de Jaramillo (2007: 373), el cual define a los Organismos electorales como “órganos supremos” encargados de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales, incluyendo a las cortes y tribunales electorales, los órganos de administración electoral. Más en profundidad, podemos señalar que dichos organismos abarcan (en una misma dependencia o no, depende del diseño institucional) tres competencias básicas: en primer lugar, las funciones de administración electoral, la organización del proceso, con especial hincapié en la recepción y el conteo de sufragios. En segundo término, las funciones de control, las cuales implican la regulación de la existencia de los partidos políticos, así como de cualquier agente involucrado en los procesos electorales. Por último (y usualmente separado competencialmente en el organigrama de responsabilidades), la función de justicia o contencioso electoral.

Si bien el estudio de los organismos electorales actualmente se encuentra muy desarrollado (Lehoucq, 2002; Mozaffar y Schendler, 2002), aún son escasos los avances vinculados a los factores explicativos de la confianza de los actores involucrados en determinado sistema de administración, fundamentales para la legitimidad de las instituciones. En este sentido Elkit y Reynolds (2005) desarrollaron un modelo para verificar la calidad de las elecciones a escala nacional, cuyos ejes fundamentales radican en los niveles de eficacia y de justificación de la gestión electoral evaluada. De esa manera, los autores establecen once niveles de evaluación: 1) el esquema legal; 2) el organismo electoral; 3) los criterios de demarcación de la distritación electoral; 4) la educación electoral; 5) los registros electorales; 6) la facilidad de voto en el diseño de las boletas electorales; 7) la regulación de las campañas; 8) la votación; 9) el conteo de votos y lo relativo a los resultados; 10) la resolución de impugnaciones, verificación y certificación de los resultados; 11) los trabajos postelectorales. A su vez, estos once criterios se agrupan en tres clasificaciones: esenciales, importantes y deseables. El peso de los criterios varía dependiendo de si la democracia analizada se encuentra consolidada o en proceso de consolidación. Por su parte, Birch (2008) realiza un análisis más amplio (Elkit y Reynolds aplicaban su propuesta a seis casos) alcanzando en sus observaciones a 28 países de los cinco continentes, incluyendo además variables como el esquema de financiamiento electoral vigente y el mismo diseño del sistema electoral. El rol del organismo electoral, según recaba Birch, es percibido negativamente por los actores en líneas generales (Birch, 2008, p. 313), debido a la inexistencia o precariedad de un trazado claro que marque la independencia del organismo con respecto a otros actores en juego. La conclusión del autor es que allí donde confluyen un sistema

de financiamiento electoral público y un sistema electoral que garantice una adecuada representación de minorías, la confianza de los actores tiende a ser mayor.

Por su parte, Rosas (2010) subraya que en la evaluación del rol de los Organismos Electorales existen discordancias marcadas en la percepción de los actores políticos y la del electorado, habiendo, en el segundo caso, una alta correlación entre la valoración del organismo y la valoración de la coyuntura política en general. Producida la transición, las complejidades del nuevo contexto democrático dejaron como realidad palpable la necesidad de concretar reformas consecutivas que permitieran una adaptación y mejora continua de los organismos de gestión electoral. La legitimidad del sistema es fundamental para la representación política, sabiendo, como marcó Mackenzie (1958, p. 144), que “preparar” unas elecciones, es decir, corromperlas, no es una operación difícil desde el punto de vista técnico. En este sentido, se hace posible afirmar que “no existirán elecciones libres en la práctica, si no se dispone de una administración competente, de un poder judicial independiente del gobierno que inspire una confianza absoluta de rectitud inflexible ante la coacción o los intereses particulares” (Mackenzie, 1958, p. 99). Dicha competencia parte de un criterio de eficiencia, entendido en una doble vía: resolver los problemas que se presentan, por un lado, y lograr que la misma sociedad evalúe la resolución de los mismos como satisfactorios y/o suficientes (Linz, 1987, p 43-45; Fernández, 2008, p. 11).

En el cultivo de dicha percepción es que las democracias de la denominada “tercera ola” buscaron mediante sucesivas reformas contener esas demandas de eficiencia, en procura de legitimidad y consolidación. En este sentido, la ubicación dentro del organigrama del Estado y las competencias atribuidas hacen a las agencias públicas de administración electoral y a sus posibilidades concretas de brindar garantías. En el caso específico de Asia, existen básicamente tres modelos de gestión de lo electoral. La primera de ellas concentra atribuciones y dependencias en el Poder Ejecutivo o jefatura del gobierno. Ese es el modelo que adoptaron, por ejemplo, Irán, Singapur y Vietnam, todos países con partido político predominante. Un segundo formato que se puede encontrar en la región es aquel donde el gobierno organiza las elecciones, pero supervisado por una comisión de carácter relativamente separado y/o independiente. No es precisamente el formato más recurrente, siendo adoptado por pocos y tan disímiles países en su política interna como lo son Japón y Laos. El tercer grupo es donde finalmente encontramos a Filipinas, cuando la autoridad de aplicación en lo electoral es una Comisión con plenos poderes. Es la configuración que goza de mayor cantidad de adscriptos en la región: desde India, Camboya, Hong Kong y Corea hasta Tailandia, Taiwán e Indonesia, pasando por Nueva Guinea, Bangladesh y Malasia, entre muchos otros, han preferido darse este

formato de administración electoral. Si tenemos en cuenta estudios recientes (Hartley, McCoy y Mustillo, 2007), no parecería casual: el formato de órgano independiente del poder político es tendencialmente favorable a mejorar la confianza de los actores políticos en la integridad del proceso, más que las otras opciones citadas. El historial de autoritarismo (cívico o militar), los bajos niveles de desarrollo económico, contingentes sociales considerables sin cultura democrática-electoral persistente y baja formación educativa, y *ratios* regresivos en materia de redistribución de la riqueza serían algunos alicientes para la conformación de una entidad separada, autonomizada de los vaivenes partidarios de un Estado convulsivo e inestable, y de organizaciones representativas de la sociedad civil, invertebradas y de rápida caducidad en el tiempo.

Pero ¿qué lleva a países a realizar reformas electorales? En el caso del Sudeste asiático confluyen varios vectores: la presión reformista de un sector moderado de un régimen autoritario (como en Tailandia); la presión de organizaciones de la sociedad civil en coincidencia con la presión de partidos políticos; el ejercicio de presión desde la comunidad internacional (Camboya); la instalación de una Comisión de Expertos (Nueva Zelanda); el acuerdo extendido por parte de una clase política en crisis de representación; y finalmente, la presión ejercida por determinado sector social mediante los medios de comunicación. Huelga decir que los factores anteriores no necesariamente tienen que estar separados y pueden combinarse y confluir temporalmente para generar la inclusión de una reforma dentro de la agenda política del momento.

2. De héroes y urnas. Dinámica partidaria y transición democrática en Filipinas

Separada de España mediante una guerra en 1898, e independizada luego de Estados Unidos en 1946, la corta vida como Estado libre de Filipinas mantiene, en su faz política, características que marcan una contigüidad con su no lejano pasado colonial. Entre 1946 y 1965, Filipinas fue gobernada por una democracia de corte presidencialista, manteniendo una fuerte presencia de familias tradicionales en los puestos jerárquicos del Estado, un rasgo antiguo de una sociedad con altos niveles de fragmentación y que a día de hoy pervive como una característica de su tejido asociativo. Dicha preeminencia se construyó y pervivió en base a aceitadas redes clientelares de carácter familiar, que cruzan las asociaciones de carácter político e incluyen elementos de fuerte contenido económico. No es de extrañar que, en ese contexto, en 1965, un vástago de una de las familias más ricas del país, Ferdinand Marcos, haya dado un golpe de Estado e instaurado su dictadura personal,

que duraría hasta 1986, fecha de su caída, a partir de la cual se iniciaría un accidentado proceso de democratización y construcción institucional, que llega hasta nuestros días.

El patrón antiguo de faccionalismo, coaliciones políticas débiles e inestables, partidos políticos de escasa sobrevida, personalismos con numerosos procesos de disoluciones y recreaciones partidarias se mantuvo como la tónica constante de la vida política filipina (Rocamora, 1998; Teenhankee, 2002 y 2006; Arlegue y Coronel, 2006). Para comenzar, Filipinas no tiene ley de partidos políticos específica, sino una legislación más bien laxa. Los partidos políticos suelen limitarse a informar al organismo regulador, la Comisión on Elections (COMELEC), sobre sus aportes durante la campaña. La COMELEC eventualmente puede penalizar postfacto, pero sus posibilidades operativas de hacer efectiva dichas sanciones es limitada.

La actividad partidaria entre períodos electorales se reduce a mínimos, lo que implica en la práctica la reducción del rol de los partidos a “maquinarias electorales” sin mayor vida orgánica que la indispensable para su movilización. Las flexibilidades legales llegan incluso a facilitar la incorporación de *outsiders* y/o independientes al sistema de partidos, lo que favorece la emergencia de candidatos inorgánicos y movimientos personalistas. A diferencia de Indonesia, cuya regulación llevó a los partidos a establecer una presencia territorial relativamente generalizada en todas las regiones, Filipinas mantiene estructuras con escasa raigambre local. Si para el año 2001 existían 24 partidos políticos reconocidos de alcance nacional, se debía tomar en cuenta también la presencia concomitante de más de 160 organizaciones o listas, las cuales limitaban su participación al año electoral estrictamente. Sólo el Partido Liberal, fundado con la independencia del país, en 1946, escapa al escenario poliédrico, mutante y antropomórfico de la vida partidaria filipina.

Como han señalado Hutchcroft y Rocamora (2002), dicha fragmentación y volatilidad están íntimamente ligadas a la estructura social de amplia predominancia clánica dirigida por familias tradicionales, las cuales utilizan en su favor estructuras maleables a partir de las cuales permear el Estado. Las mismas se extienden desde el sector financiero urbano y la presencia en las principales industrias del país hacia los partidos políticos, cuya influencia puede ser contrarrestada o complementada por figuras ajenas al universo político-partidario, provenientes del mundo deportivo o del espectáculo. Tanto la política nacional como la local reconocen patrones de acción bajo esta lógica.

Desde la época del protectorado norteamericano, pasando por la primera república instaurada en 1935, hasta la proclamación de la independencia formal en 1946, la política filipina fue ampliamente dominada por los clanes familiares que componían el dominante Partido Nacionalista (NP). Los Quezón y los Osmeña fueron los bandos que monopolizaron la pelea por

el control de la maquinaria estatal. Luego de la independencia, la bipolaridad se reprodujo, en el mismo marco de dominancia clánica, entre los nacionalistas y el Partido Liberal (LP), siendo el segundo crecientemente dominante en las consultas electorales. El primer presidente de la independencia, Manuel Roxas, y el liderazgo de Diosdado Macapagal (sintomáticamente, padre de la futura presidenta Gloria Macapagal Arroyo) fueron los principales referentes hasta la llegada de Ferdinand Marcos al poder, en 1965. Luego del acceso de Marcos, el régimen presidencial se tornó aún más personalista, concentrando en Marcos y su familia los resortes del Estado virtualmente en exclusividad. Dicha situación se consagró en 1972, cuando Marcos declara la ley marcial; durante seis años Filipinas no conoció procesos electorales, hasta que, en 1978, mediante la KBL (Kilusang, Bagong Lipunan, o Movimiento Nueva Sociedad) una formación de nuevo cuño, los partidarios del régimen obtienen una nueva reválida. Con fraude electoral, Marcos mantiene así su dictadura personal.

Conforme avanzaban los años ochenta, en un contexto de redemocratización de países del tercer mundo, y el distanciamiento creciente entre Estados Unidos y el régimen de Marcos, las protestas opositoras tomaron nuevo brío, encabezadas por el matrimonio conformado por Benigno y Corazón Aquino. Miembros de una familia de alta sociedad de la Isla de Luzón, Benigno Aquino contaba con una carrera prolífica acorde a su status: intendente a los 22 años, vicegobernador a los 27, y gobernador a los 29 de la provincia de Tarlac, fue ministro en las administraciones de Carlos García (1957-1961) y Diosdado Macapagal (1961-1965), pasando a la oposición cuando el régimen de Marcos radicalizó sus prácticas autoritarias. Su abuelo, Serviliano Aquino, había sido general en las tropas rebeldes de Emilio Aguinaldo, primer presidente de la historia de Filipinas. Condenado en 1977 a pena de muerte por el gobierno de Marcos, se exilia en los Estados Unidos, regresando en 1983. Mientras descendía del avión en el Aeropuerto Internacional de Manila, tropas gubernamentales lo ejecutaron. A partir de aquello y la conmoción nacional e internacional posterior, el movimiento contra el gobierno fue *in crescendo*. Finalmente, su caída se precipitó ante la eclosión social suscitada luego de las fraudulentas elecciones de 1986, donde, según la COMELEC, Marcos había triunfado, en contraste con el conteo paralelo realizado por el National Movement for Free Elections (NAMFREL), el cual proclamó a Corazón Aquino como ganadora. La conmoción social posterior, la huida de Marcos y la renuncia del vicepresidente Arturo Tolentino, dejaron allanado el camino presidencial de Corazón Aquino. Sin embargo, algo quedaba en evidencia: la debilidad institucional y el personalismo político seguían absolutamente vigentes, y era necesario reconstruir el carcomido prestigio del ente regulador electoral, la COMELEC, transformada en una “escribanía” electoral de la maquinaria política de Ferdinand Marcos.

El patrón de conducta política de los partidos en Filipinas no había variado: sostenidamente es analizado, desde la independencia al presente, como un sistema construido sobre maquinarias fuertemente clientelares (Landè, 1996), donde la estructura interna sólo existe en período electoral con el solo objetivo de maximizar la obtención de votos, desactivándose, e incluso disolviéndose, una vez terminada la campaña. Como ejemplifica Rocamora (2000), dos años después de las elecciones de 1998, el partido LAMP, patrocinador de la candidatura exitosa del presidente Estrada, no contaba ni con Estatuto propio, ni con sedes regionales ni autoridades locales designadas. Poco tiempo después, la coalición desapareció.

Nuevas indagaciones, sin embargo, relativizan esa postura, poniendo de relieve la existencia de jefaturas informales, que permanecen sin necesidad de puestos estructurados, cuyo accionar y capacidad de movilización se asemeja a “señores de la guerra” o líderes de esquemas mafiosos (Sidel, 1999). Dada esta configuración, la política electoral gira en torno a los liderazgos y a las personalidades, lo que abre la puerta al ingreso de *outsiders* provenientes del mundo de los deportes, el empresariado o los espectáculos, como el caso del ex presidente Joseph Estrada (1998-2001), actor de dilatada trayectoria televisiva.

De esa manera, y facilitado por una legislación electoral que alienta la inflación de partidos políticos, es sumamente recurrente el surgimiento y posterior desaparición de formaciones basadas en el carisma de su líder y candidato, con una vinculación tan dependiente entre movimiento y liderazgo, como desapegada en cuanto a compromisos por parte del liderazgo con respecto al movimiento (Teehankee, 2006: 238). De esta manera, el LDP se debía electoralmente a Corazón Aquino (la cual nunca aceptó ser siquiera afiliada al partido). Laban ng Masang Pilipino (LAMP), con Estrada y Lakas con Fidel Ramos (1992-1998) y Gloria Macapagal Arroyo (2001-2010) repitieron ese patrón de relacionamiento básicamente asimétrico.

Sin embargo, la autonomía presidencial con respecto a los partidos que los sostienen tiene una lógica: la presidencia cuenta con acceso a fondos específicos que permiten, en un ejemplo práctico de lo que se denomina *pork barrel*, el financiamiento de campañas electorales utilizando los fondos del Estado filipino. Programas como el Countryside Development Funds o el Congressional Initiative Allocations, originalmente planteados como programas de asistencia local, terminan desviados hacia otros destinos. Según Arlegue y Coronel (2003, p. 25), sólo el 40% de los fondos de desarrollo disponibles por la Presidencia llegan a financiar proyectos de carácter local. Lo restante queda perdido en instancias administrativas o directamente partidarias. Sin embargo, un presidente que no cuenta o no logra administrar esos recursos, queda sujeto a un orden inverso: en elecciones donde el peso del dinero es creciente, las elites pueden llegar a condicionar gravemente a un

presidente que no logra establecer un esquema efectivo y propio de patronazgo electoral.

Los mecanismos de selección de candidatos, ante la inexistencia de vida interna de los partidos, quedan marcados por criterios donde contar con una maquinaria propia, financiamiento propio o una imagen difundida y conocida en la sociedad se vuelven determinantes para establecer tanto la incorporación a una lista como su ubicación en la misma. Un ejemplo característico se dio en las elecciones de 1998, donde Joseph Estrada, postulante por un partido muy pequeño, el PMP, estructuró una organización por fuera de su coalición, de carácter informal, denominada JEEP (Joseph Estrada Ejercito for President), el cual protagonizó y monopolizó la logística de su campaña.

Sancionada la Constitución de 1987, quedó en evidencia que antiguos vicios de la política electoral estaban bastante vivos, y una transición democrática exitosa no sería suficiente para garantizar instituciones políticas y, sobre todo, organismos electorales que defendieran sostenidamente en el tiempo la integridad del voto de un contingente poco habituado históricamente a la compulsa democrática libre. Un nuevo planteo y diagrama institucional se abrió paso con la reforma constitucional, y tuvo a la COMELEC como uno de sus objetivos.

3. El Supremo. Surgimiento y características del COMELEC

La Constitución de 1987 dejó entre sus disposiciones las relativas al sistema electoral. Se trataba de un sistema presidencialista con mandato de seis años, con una Cámara de Representantes de 200 miembros renovable cada 3 años y un Senado de 24 escaños renovable cada 6 años. En huella indeleble dejada por la dictadura, se prohibía la reelección presidencial consecutiva, y se establecía un sistema electoral uninominal por circunscripción para la Cámara de Representantes, más bancas añadidas para representantes sectoriales designados por el Presidente de la República.

Conforme a este sistema, el elector debía escribir el nombre de el o los candidatos individuales, lo que constituyó el primer gran problema del sistema: en elecciones simultáneas, el elector debía elegir para varias categorías, escribiendo un interminable listado de hasta 44 nombres escogidos. El conteo de los votos se basaba en el conteo de los precintos, el cual, una vez concretado, debía ser informado al gobierno municipal, para que éste elevara los resultados a la administración provincial, y ésta a su vez enviara el informe a la sede del COMELEC en Manila. Se trataba de un engorroso proceso que demoraba un mes la concreción final del recuento electoral, y alimentaba las denuncias y sospechas de fraude del eventual bando perdedor.

Pese a las innovaciones en la arquitectura constitucional, la COMELEC no constituía, ni mucho menos, una novedad. La misma, de hecho, era más antigua que la existencia independiente de Filipinas. Creada por una enmienda constitucional en 1940, este organismo vio crecer sus atribuciones con el paso del tiempo, sobre todo a partir de las reformas constitucionales de 1973 y 1987. Aunque en tiempo de Ferdinand Marcos el organismo vio muy reducida su autonomía real con respecto al Poder Ejecutivo, una vez reinstaurada la democracia avanzó hasta conjugar, como pocos organismos en el mundo, las dos cualidades posibles de un ente administrador electoral: el ámbito contencioso y el administrativo. Esto es, la responsabilidad de la administración cotidiana de las elecciones, la logística y planificación del hecho electoral, a la vez que tiene potestad punitoria y judicial, lo que en una gran mayoría de países del mundo suele estar distribuido en órganos y poderes distintos.

Tanto el *Chairman* como los seis comisionados del Consejo Ejecutivo del COMELEC cuentan desde 1973 con un mandato limitado a siete años. Bajo su autoridad gobiernan el sistema el Director Ejecutivo, encargado de llevar adelante la gestión general de lo dispuesto por los comisionados, con la asistencia de un Director Administrativo (Deputy Executive Director for Administration, [DEDA]) encargado de la gestión cotidiana del organismo, y un Director Operativo (Deputy Executive Director for Operations, [DEDO]), el cual tiene a su cargo fundamentalmente la puesta en marcha de la organización de las elecciones.

La COMELEC acumula de esta manera tres universos decisorios: el Ejecutivo, en tanto lleva la gestión, control de padrón y registro, supervisión y administración del hecho electoral; el legislativo, siendo que cuenta con capacidad de regular y legislar sobre todo lo referente a partidos políticos y elecciones; y judicial, dado que también cuenta con facultades policiales y judiciales en caso de controversia. Jerárquicamente, a escala regional, provincial y municipal, la COMELEC llega a cada uno de los municipios de Filipinas con personal propio, sin intervención del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, junto a los elementos ya citados existían otros inconvenientes añadidos que atentaban contra la supervisión y preservación efectiva de la integridad del voto que la concentración de atribuciones no podía salvar por sí sola. Uno de ellos era el factor geográfico: Filipinas es el segundo archipiélago más largo del mundo, compuesto por 7000 islas donde viven 90 millones de personas, con infraestructura y acceso a servicios básicos (electricidad y comunicaciones, claves para la gestión electoral) de muy variada intensidad: desde la alta tecnificación de Manila y su área metropolitana, hasta la conflictiva región sur de Mindanao, con indicadores sociales altamente regresivos.

La violencia electoral, el fragmentado sistema de comunicaciones, los altos guarismos de votos inválidos y la demora en el cómputo de votos hacen compleja la tarea de una reforma del instrumento electoral (Thakur, 2015). Sin embargo, la ausencia de polarizaciones marcadas y los márgenes de victoria del ganador en elecciones presidenciales habían sido lo suficientemente claros para reducir eventuales contenciosos que supusieron un peligro grave para la imagen de integridad de los comicios. Sin embargo, las elecciones de 2004 vendrían a afectar definitivamente esta situación. En esos comicios, donde triunfó la presidenta Gloria Macapagal Arroyo, la diferencia entre la primera y la segunda candidatura fue inferior al 4%, el menor margen de la historia de la democracia filipina. La demora en el conteo y la proliferación de encuestas con números diversos que los dados al final por el recuento oficial, generaron un clima de desasosiego y desconfianza que dio nuevo impulso a la necesidad de una reforma. Aunque para ese momento, el COMELEC había fortalecido su independencia con respecto a la presidencia de la República, el instrumento de votación quedó cuestionado.

Por otra parte, por primera vez en la historia del país, los filipinos en el extranjero pudieron votar en las elecciones nacionales de 2004 para elegir al presidente, al vicepresidente, a miembros del Senado y a los integrantes de las listas de partidos para la Cámara de Representantes. El periodo de registro fue muy corto, pues apenas comprendió del 1 de agosto al 30 de septiembre de 2003. Para ello, la COMELEC distribuyó un formato oficial de solicitud. Hubo dos clases de registro. Si los interesados no estaban registrados como electores en algún lugar de Filipinas, tenían que solicitarlo; mientras que aquellos que ya estaban registrados como electores en Filipinas podían solicitar directamente su certificación como electores ausentes en el extranjero.

Como postula la Ley de Electores Ausentes en el Extranjero, los interesados tenían que solicitar personalmente su registro en cualquiera de las oficinas en el extranjero, portando su pasaporte filipino y otros documentos que comprobaran su identidad. Sus datos biométricos se capturaron directamente: se tomaron digitalmente sus fotografías, huellas dactilares y firmas. Con estos datos la COMELEC elaboró el Registro Nacional de Electores Ausentes en el Extranjero, la Lista Certificada de Electores Ausentes en el Extranjero para cada recinto diplomático y los documentos de identidad de cada elector. El registro también se realizó fuera de las misiones diplomáticas, debido a que no todos los filipinos en el extranjero están concentrados en las áreas en donde están situadas las misiones. En Filipinas el registro se realizó en las oficinas de los oficiales electorales de los distintos municipios y ciudades a lo largo del archipiélago; los marineros también llenaron sus solicitudes en la Comisión de Elecciones. Los filipinos residentes en países en los que no hay representación diplomática tuvieron que acudir personalmente

a la embajada o consulado que tuviera jurisdicción sobre el lugar en donde residían.

Después de una verificación inicial por parte de las representaciones en el extranjero, todas las solicitudes se enviaron al Comité para el Voto en Ausencia en el Extranjero (COAV) en Manila y se turnaron a las juntas locales de registro de las distintas ciudades y municipios a lo largo de Filipinas para verificar las direcciones que proporcionaron los solicitantes. Las solicitudes para registro/certificación fueron aprobadas o rechazadas por las juntas locales considerando si los solicitantes eran residentes o no del lugar que declararon antes de irse al extranjero. Posteriormente, los formatos procesados se regresaron al COAV en Manila, en donde se localizan las oficinas centrales de la COMELEC. Los formatos aprobados se convirtieron en la base de la Lista Certificada de Electores Ausentes en el Extranjero. Desafortunadamente, este procedimiento lento y tedioso fue un cuello de botella en la instrumentación de la ley de Electores Ausentes en el Extranjero: además, el COAV y la DFA-OAVS reportaron cifras distintas sobre el número de electores filipinos que se registraron en el extranjero.

4. El camino hacia el voto electrónico

El Departamento de Relaciones Exteriores (Department of Foreign Affairs, [DFA]), a través de sus misiones en el extranjero, reportó 364.187 registros, de los cuales 361.884 se clasificaron como Electores Ausentes en el Extranjero regulares. Esta cifra representó al menos una tercera parte del número estimado de registros que el DFA presentó antes de que iniciara el periodo de registro, lo que dejó patente los problemas de registración electoral que afectaban al proceso. De las solicitudes que se recibieron, 2020 provenían de personas con doble ciudadanía, mientras que 567 pedían una transferencia de electores en el extranjero a electores dentro de Filipinas. De estas últimas, se autorizaron 520 y se rechazaron 47. De ahí surge la significativa cifra de 359.297 electores en la Lista Certificada de Electores Ausentes en el Extranjero. Debido a las limitaciones de tiempo, no se notificó oportunamente a los solicitantes que vieron rechazada su petición por reportar datos falsos para que pudieran solicitar su inclusión en la Lista Certificada de Electores.

Los reportes de las misiones confirmaron que, en comparación con la primera semana de registro (del 1 al 10 de agosto de 2004), el número de registros durante la última semana (del 21 al 30 septiembre de 2004) aumentó 643 por ciento, lo que dejó en claro un problema añadido: la movilización de una buena parte del electorado en el exterior a último momento, agregando inconvenientes logísticos en el procesamiento de las solicitudes.

La instrumentación de la Ley para el Voto en Ausencia en el Extranjero fue un éxito en varios sentidos, pero como ocurre frecuentemente cuando se instrumentan acuerdos por primera vez, su ejecución no estuvo exenta de problemas. En primer lugar, las tareas que la ley confirió a los miembros del Servicio Exterior iban más allá de sus deberes consulares y requerían de una capacitación especial. El registro se realizó muy pronto y fue demasiado breve como para permitir que las misiones se prepararan totalmente para las nuevas tareas.

En segundo término, los errores de captura en los datos de los registros de los electores y en sus identificaciones personales se deben en buena medida a las complejidades que presentaba el formato de solicitud para registrarse como elector en el extranjero. La mayoría de los solicitantes se quejaron de las numerosas secciones que tenían que llenar. Como resultado, se presentaron problemas que iban desde la emisión de identificaciones con errores hasta nombres que no aparecían en la Lista Certificada de Electores en el Extranjero. En muchos casos, incluso, el COAV ni siquiera tenía ningún registro de que las solicitudes hubieran sido rechazadas.

En tercer lugar, la declaración de intención de retorno al país implicó un mecanismo que inhibió la participación de muchos residentes permanentes en el extranjero y personas que tenían doble ciudadanía a registrarse como electores. Como no estaban seguros de cuándo regresarían a Filipinas era muy difícil que pudieran asegurar que regresarían dentro de los tres años siguientes a la aprobación de su solicitud. Además, la penalización con prisión si no regresaban a Filipinas en el plazo establecido y votaban en las siguientes elecciones nacionales como electores en el extranjero significaba un riesgo que muchos electores decidieron no correr.

En cuarto lugar, el periodo de votación fue excesivamente dilatado. Algunos recintos que abrieron el 12 de marzo de 2004 no tuvieron electores efectivos hasta un mes después, con los riesgos que dicha demora en el tiempo supone para la integridad del voto.

La capacitación electoral, además, se constituyó como un desafío logístico muy particular. Muchos de los electores en el extranjero, incluidos los miembros del Servicio Exterior, llevaban mucho tiempo lejos de casa. Por eso tuvieron problemas para identificar a los candidatos y a algunos ni siquiera los conocían. Esto provocó que la gente votara por “los nombres que recordaban”, o que votaran por aquellos que tenían nombres que les resultaban familiares, debido a que, por los elevados costos, pocos candidatos hicieron campaña en el extranjero. Por otra parte, los procedimientos de votación, escrutinio y recuento tanto para el voto nacional como en el extranjero eran poco comprensivos de las complejidades locales según cada caso, lo que volvía a los procesos aplicados tediosos, repetitivos y poco prácticos.

Sin embargo, no todos los problemas son adjudicables a la falta de infraestructura o preparación inherente al sistema. También hubo espacio para contratiempos difíciles de prever. Por ejemplo, y debido a que los electores estaban emocionados por la oportunidad de ejercer su derecho al sufragio, normalmente indicaron en las papeletas hasta el más mínimo detalle. A esto se agregó el problema de comprensión o entendimiento que tenían los electores de las papeletas (en el código electoral se usa la palabra “apreciación”), por ejemplo, la interpretación correcta de nombres similares y la consecuente interpretación que le dieron los oficiales electorales para determinar si eran válidas o estaban estropeadas. Aunque las Juntas Especiales de Inspectores Electores (SBEIs) estaban capacitadas y sabían cómo “apreciar” las papeletas, actuaron aprensivamente durante el escrutinio. Éste se demoró aún más porque a cada junta especial se le asignaron 500 boletas, y a veces, incluso más.

Los costos improductivos también afectaron el proceso. A la COMELEC se asignaron 600 millones de pesos filipinos (cerca de 11 millones de dólares) para que instrumentara la ley de voto en el extranjero, mientras que al Departamento de Relaciones Exteriores se asignó un presupuesto de 200 millones de pesos (3,7 millones de dólares) para 2003 y durante las elecciones nacionales de 2004. El costo estimado por registro fue de 847,89 pesos filipinos (15,42 dólares) mientras que el costo promedio por elector fue de 1.306,96 pesos filipinos (23,77 dólares). La diferencia se entiende si se toma en cuenta que sólo votó el 65% de los registrados. El voto en el extranjero fue más costoso en La Habana, Cuba, mientras que la oficina cultural en Kaohsiung, Taiwán, tuvo el costo estimado más bajo por registro (11,29 dólares) y la embajada en Muscat, Omán, tuvo el costo estimado más bajo por elector (14,92 dólares).

Los diversos inconvenientes abrieron la puerta al voto electrónico, que de todas maneras había comenzado a abordarse experimentalmente en Filipinas desde años antes. De hecho, en 2004, el COMELEC había conducido el proceso de instalación de 1.600 escáners ópticos para el recuento de votos, a un costo de 24 millones de dólares. Sin embargo, la Corte Suprema declaró nulo el contrato, al encontrar evidencias de sobrecosto y corrupción (Verzola, 2008). Los escáners no pudieron utilizarse, y la velocidad del recuento se redujo. La percepción de los observadores electorales fue concluyente:

The 2004 Philippine elections were characterized by serious administrative shortcomings brought about by failed automation plans, fiscal restraints, and poor management by the Election Commission. It was also characterized by significant violence and allegations of wide scale fraud. As in past elections, losing candidates refused to accept defeat gracefully, and the complex adjudication system will

again be overburdened by complaints. At the same time, the process and the overwhelming majority of its participants showed resiliency and a commitment to democracy. There was substantial voter interest and turnout, significant mobilization of civil society and the public, and dedicated efforts by election officials in the field to deliver the franchise to a high turnout of voters. The assessment must be placed in proper context. *An ethnically and linguistically diverse archipelago, with economic challenges and a recent history of street revolution is not an easy place to deliver an election that meets the highest international standards.* Nonetheless, the lesson of this poll is clear. *Electoral reform is a necessary condition for further democratic development in the Philippines*¹ (Erben, Beverly Hagerdon, Craig y Smith, 2004).

A partir de aquella votación, COMELEC tomó la decisión de iniciar un proceso de conversión hacia la más completa automatización del voto. Pero antes de avanzar sobre el proceso en sí mismo, especificaremos los distintos tipos de voto electrónico vigentes actualmente en el mundo, para comprender la naturaleza de la reforma emprendida por la principal entidad de administración electoral filipina.

Básicamente, existen en la actualidad tres generaciones de urnas electrónicas. La primera de ellas se denomina Direct Recording Electronic Voting Machine o Máquina de Grabación Directa de Voto (DRE). En este caso, la principal debilidad del sistema es que la confiabilidad del resultado publicado depende enteramente de la confiabilidad del software instalado. Cuando los mecanismos de auditoría sobre el software previstos son opacos e inflexibles, el grado de incertidumbre sobre la transparencia del voto se potencia. Estas máquinas fueron usadas en los años 90 en Holanda (que las dejó de utilizar), en la India y en Paraguay (país que las terminó rechazando). Brasil tenía previsto abandonar este modelo para las elecciones presidenciales de 2014, algo que finalmente no ocurrió.

La segunda generación de urna electrónica se denomina Voter Verifiable Paper Audit Trail o Documento de Auditoría Verificable por el elector (VVPAT). Estas urnas fueron diseñadas a partir de las concepciones de la especialista estadounidense Rebecca Mercury. Esencialmente, se trata de la agregación de una segunda vía de contabilización de los votos, además del registro previsto por las urnas DRE. Este segundo sistema graba en papel el voto emitido para su comprobación por el elector, en forma independiente del software que contabiliza digitalmente, facilitando así su auditoría por

1. El subrayado es nuestro.

agentes externos al administrador del sistema. Venezuela lo ha implementado a partir del 2004, aunque con severas limitaciones para la realización de una auditoría eficiente. México en 2012 y Ecuador en 2014 también lo han utilizado. Las empresas Smartmatic (en Venezuela) e Indra (en España) se han encargado de su fabricación, entre otras. El TSE (Tribunal Superior Electoral, órgano ejecutivo electoral) consideró en su momento “inviabile” su aplicación en Brasil.

Finalmente, la tercera generación de urnas es la denominada End-to-End Verifiability (E2E, en sus siglas en inglés), lo que da cuenta de sus posibilidades de auditoría de principio a fin del proceso electoral. Esta nueva generación, que comenzó a proliferar a partir de 2008, se encuentra en fase de testeo en varias partes del mundo: la ciudad de Takoma (Estados Unidos), la Tel Aviv University en Israel, la provincia de Azuay, en Ecuador, y las provincias de Chaco, Salta, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, en Argentina, han realizado pruebas piloto con este sistema. En 2009 se presentó en Estados Unidos el modelo Scantegrity II, donde el voto criptografiado es impreso y entregado al elector para su verificación, sin exponer el necesario sigilo del voto. Este nuevo sistema parte de la base de la verificación con independencia del software instalado, innovando en las facilidades que se otorga para la realización de auditorías, mejorando en este aspecto con respecto a las urnas de segunda generación.

Filipinas comenzó su conversión hacia 1992, y aplicó por primera vez un sistema automatizado de votación para las elecciones parlamentarias de 1996, mediante la utilización de lectores ópticos (Optical Mark Reader, [OMR]). El proceso se completó hacia 2010, cuando se abarcó la totalidad del país salvo la problemática región mayormente musulmana de Mindanao, donde persiste el combate a la guerrilla separatista.

Autorizados todos los mayores de 18 años para votar, la COMELEC llevaba adelante meses antes de la votación un proceso de registración de los electores. Antes de las elecciones de 2010, los electores debían escribir a mano el nombre del candidato seleccionado, además del cargo para el cual dicho candidato se presentaba. Esto podía generar un gran inconveniente logístico, sobre todo cuando en elecciones de varios niveles el elector se veía obligado a escribir más de 40 nombres en la boleta. De allí que la COMELEC habilitara abreviaturas para identificar candidatos y agilizar el proceso. Con el nuevo sistema, el elector marcaba con una sombra las elecciones preferidas. Luego de ello, el elector, ya chequeadas sus opciones, debe introducir la boleta en la lectora, la cual emitirá un precinto en el cual constan las preferencias escogidas, marcadas en la boleta y leídas por la máquina. Dicho comprobante en papel debe ser revisado por el elector, y luego introducido en una urna. La máquina llevaba el conteo de los votos exitosamente emitidos hasta el momento, además de enviar luego de terminada la jornada

información a la sede central de la COMELEC en base a los votos registrados durante ese día.

Sin embargo, el desafío de la instalación de tecnología electoral implicaba contemplar un escenario sumamente complejo, dadas las características del terreno y la sociedad donde se iba a hacer efectiva la instalación del nuevo sistema. En primer lugar, y como ya señalamos, Filipinas es el segundo archipiélago más grande del mundo, con más de 7.000 islas que contienen a 80 municipios, lo que representa un enorme desafío logístico no solo para proveer las máquinas, sino para garantizar los insumos básicos que requiere, tanto en recursos humanos como técnicos, para su funcionamiento correcto. Dicha complejidad implicó en el pasado grandes demoras en la publicación de los resultados, alimentando hechos de violencia que culturalmente ya están presentes de por sí en la competencia partidaria filipina. Reportes de diversos observadores en 2004, por ejemplo, hablan de entre 100 y 150 víctimas mortales, producto de enfrentamientos el día de la elección (Thakur, 2015). La consagración de la presidenta electa, Gloria Macapagal Arroyo, demoró nada más ni nada menos que 40 días.

La heterogeneidad del país, en materia social, también fue un desafío. Múltiples distritos, sobre todo en la zona sur del país, tienen índices de alfabetización menores que el resto, en paralelo a bajos niveles de conectividad e instalación de infraestructura eléctrica fundamental para un desarrollo exitoso del proceso de automatización electoral. Tanto el énfasis en la capacitación como la utilización de teléfonos satelitales fueron muy importantes para dar cauce a estas dificultades.

Por último, la alta tasa de votos no válidos que mantenía el país a lo largo del tiempo, también constituía un elemento de desconfianza que dañaba la credibilidad pública del proceso. Antes del nuevo sistema, la boleta contenía líneas sobre las cuales el elector debía escribir el o los nombres de sus candidatos. La poca especificidad procedimental hacía que muchas veces la falta de capacitación llevara al relleno incorrecto de las boletas, y generara una tasa desmesurada de votos inválidos. De esa manera, en 2004, dicho rubro abarcó más del 12% del electorado que asistió al comicio, casi cuatro millones y medio de sufragantes. El formato, si bien se pudo mejorar bastante, mantuvo deficiencias: la boleta tuvo un tamaño de casi 61 centímetros, con dos caras y posibilidad de ubicar hasta 300 nombres de candidatos. Esta característica se hizo evidente en 2010, cuando coincidieron elecciones de múltiples niveles: Presidente, Vicepresidente, Gobernadores, Alcaldes y Concejos Locales. Más de 85 mil candidatos se presentaron para competir por 17 mil cargos electivos.

5. El ciclo completo: las elecciones de 2010 y 2013

Hacia finales de 2009, la COMELEC llevó adelante un proceso de registración ya automatizado para concretar las elecciones de 2010, con el objetivo de la automatización total de la votación, desde el momento de emisión del voto hasta el recuento y la emisión de resultados, pasando por la transferencia de datos. El proceso, ahora llevado a gran escala, implicó grandes avances en materia de logística electoral. En un escenario de complejidad como el citado, hora y media después de cerrados los colegios electorales, apenas 350 máquinas, de un total de 76.340, habían debido ser retiradas por desperfectos y problemas. 82.200 máquinas fueron instaladas a lo largo del archipiélago, a la vez que más de 7.000 eran almacenadas en dependencias de la COMELEC en Manila como eventuales sustituciones por fallos y desperfectos.

En conjunto con la norteamericana Kodak, se imprimieron más de 50 millones de boletas a color. A diferencia de 2004, cuando la estrecha diferencia entre Gloria Macapagal Arroyo, finalmente electa, y su inmediato contendiente, Fernando Poe (poco más de un millón de votos) acentuó la tensión en torno a la gestión del proceso, las elecciones de 2010, como las de 2016, se vieron facilitadas por la amplia diferencia que los candidatos ganadores lograron con respecto al resto de los postulantes, lo que dificultaba las denuncias de fraude electoral. Benigno Aquino III, hijo de la ex presidenta Corazón Aquino, candidato del histórico Partido Liberal, se impuso con el 42,1% de la votación, y más de 15 millones de votos, con casi seis millones de votos de ventaja sobre el ex presidente Joseph Estrada, quien obtuvo el 26,2% de la votación.

Pese a esta facilidad, el sistema se volvió a ver testeado para el rubro vicepresidencial, que en Filipinas se vota aparte, no adosado a la candidatura presidencial. En este ítem, la pelea fue tan estrecha como la presidencial de 2004: el candidato a vicepresidente de Estrada, Jejomar Binay, alcalde de Makati (una de las seis ciudades que componen el conurbano de Manila, denominado “MetroManila”) logró una tenue ventaja de un millón y medio de votos sobre el compañero de fórmula de Aquino, el senador Manuel Roxas, perteneciente a uno de los clanes políticos más tradicionales de Filipinas.

Las precauciones tomadas en zonas de mayor población, bajo desarrollo económico y mayor exclusión social (y con mayor tradición clientelista) se vieron justificadas. El Mindanao musulmán (27% del electorado), al sur del país, que votó con procedimiento no automatizado mayormente, con resabios de presencia guerrillera, mantuvo su histórico patrón de voto diferencial con respecto a las otras tres grandes unidades regionales del país (la National Capital Region –10%–, o MetroManila; Luzòn –43%– y Visayas –20%–). Ese electorado crucial para medir la viabilidad del nuevo sistema,

mantuvo a grandes rasgos su preferencia por el candidato derrotado, el ex presidente Estrada, con fuerte acervo electoral en votantes de bajos recursos, de confesionalidades minoritarias, ilocanos (tercer grupo étnico por tamaño de Filipinas) y formación básica y/o incompleta, según los estudios de Asia Pulse (Alto Broadcasting System-Chronicle Broadcasting Network, 2010).

Aún en ese escenario, no se verificaron objeciones por parte del candidato derrotado, y los intentos de protesta del candidato a vicepresidente derrotado fueron rechazados por la COMELEC y la justicia electoral, además de contar con escaso poder de convocatoria y movilización detrás de sus reclamos. A diferencia de casos similares, como la India, que adjudicó su conversión a la automatización electoral a dos empresas, Filipinas entregó el proceso a las norteamericanas Smartmatic y TIM. La primera contaba con la experiencia de haber llevado adelante el proceso de voto electrónico en Venezuela, transformando sin embargo su participación en el caso filipino en la elección más grande en ser automatizada en casi su totalidad.

Pese a los avances, sin embargo, las elecciones de 2010 presentaron inconvenientes serios. Durante los seis meses anteriores a las elecciones del 10 de mayo, se realizaron por parte de Smartmatic y la COMELEC diversos simulacros de votación a lo largo del país, para generar confiabilidad y testear el proceso de automatización. En dichos ensayos se presentaron problemas técnicos que hicieron temer por la viabilidad del proceso.

En Pateros, una localidad a las afueras de Manila, durante el mes de enero de 2010, se dio un fallo masivo en la tarjeta SIM que envía los resultados a la sede central, presentándose en forma añadida problemas de lectura de las boletas y averías de internet que obstaculizaron el proceso (Agencia EFE, 2010). Dicha situación tuvo correlatos en otros municipios, donde ausencias institucionales y faltantes de recursos técnicos y materiales implicaron la posposición en algunos barangays (mínima unidad de gobierno en Filipinas, por debajo del municipio) de Basilian. Réplicas de estos problemas se vieron en las provincias de Sarangani y Lanao del Sur.

Sintomáticamente, todos los territorios con inconvenientes se encuentran en el Mindanao, y testimoniaron problemas variados: desde la ausencia de Inspectores electorales del Board of Electoral Inspectors (BEI), órgano fiscalizador dependiente de la COMELEC, hasta rotura de máquinas, pasando por ausencia de las mismas y denuncias de parcialidad contra los funcionarios que gestionaban en el ámbito local el proceso por parte de uno o más partidos políticos. Ya durante el día de las elecciones, la COMELEC se vio forzada a expandir el horario de votación una hora más, desde las 18 hasta las 19 horas debido a episodios recurrentes vinculados a máquinas que rechazaban boletas, o que se trababan al recibir la boleta.

Otro problema logístico importante para la integridad del voto se dio tres días después de la elección. Según la normativa, las máquinas deben

permanecer en los sitios de votación hasta un día después de concretada la elección. En Antipolo, provincia de Rizal, al norte del país, un técnico de Smartmatic retiró máquinas hacia su propio domicilio, luego del proceso electoral. Establecida la controversia, las máquinas fueron entregadas a las autoridades, y colocadas en el Centro Ynares, principal polideportivo de la ciudad. Los candidatos presidenciales John Carlos de los Reyes, Nicanor Perlas y Jamby Madrigal accedieron, sin embargo, a las instalaciones, y abrieron las máquinas, lo cual magnificó las críticas a la gestión de irregularidades resuelta por la COMELEC. Finalmente, ya abiertas, las máquinas fueron puestas en custodia del Senado nacional, en medio de denuncias de fraude en la elección municipal de Antipolo.

Durante el día de la votación, las fuerzas armadas, encargadas de la seguridad, admitieron hasta 14 regiones consideradas de “alta litigiosidad electoral” a lo largo y ancho del país, en consonancia con numerosos hechos de asesinatos y atentados a candidatos o cargos locales que venían ocurriendo desde finales de 2009 (Freddie, 2016)². En Cebu City, la votación se atrasó considerablemente, dado que el traslado de las máquinas hasta esa localidad fue boicoteado por desconocidos.

Un último capítulo de objeciones en 2010 fue a raíz de una directiva de la COMELEC. El 4 de marzo se emitió la resolución 8786, la cual dejaba sin efecto el requisito impuesto por la ley 9369 de resultados firmados digitalmente por las autoridades, a partir de los cuales se proclaman los resultados, aduciendo que la existencia de otras firmas y códigos (el sello que la máquina como “firma” en la información transmitida o los códigos digitales de identificación de los inspectores) cumplían la misma función y por tanto no era necesaria la superposición de códigos. También la COMELEC adujo la necesidad de “reducir tiempos” para la transmisión de datos, calculados en el entorno de la hora y media desde el cierre de los colegios electorales. Sin embargo, diversas ONGs, como el Centre for People Empowerment of Governance (CenPEG) de la Universidad de Manila, la Global Filipino Nation (GFN) y la Sociedad Filipina de Computación objetaron estos procedimientos, cuestionando que la firma digital que era requisito legal estaba dentro del contrato establecido con Smartmatic y su concreción insumía muy poco tiempo, desestimado argumentos en torno a gastos extras o demoras aducidos por la COMELEC.

La ausencia de las firmas de los inspectores del BEI fue una de las principales críticas al proceso y hacia la COMELEC. Por otra parte, las pruebas piloto previas del Automated Election System (AES) fueron evaluadas como

2. Lazaro, Freddie "Poll bet killed, six hurt in Ilocos Norte ambush". *The Manila Bulletin*, 28/12/2009. Consultado por última vez, 21 de junio de 2016.

mínimas e insuficientes para darle certidumbre al sistema, lo que además fue acompañado por una fallida revisión (por incompleta) del código fuente, y por la decisión de la COMELEC de omitir cualquier evaluación sobre dicho código. El sistema no estuvo abierto a auditorías ni antes ni durante ni inmediatamente después del proceso comicial, aún cuando se detectaron numerosos hechos de alteraciones en las configuraciones, como la caída de códigos de seguridad de las máquinas pocas horas antes de la apertura de los colegios (CENPEG, 2010).

Tres años más tarde, las elecciones de 2013 no mostraron una superación de buena parte de los inconvenientes padecidos en 2010. El 13 de mayo Filipinas eligió la mitad de la Cámara de Senadores (12 escaños), toda la Cámara de Representantes (229 bancas), y autoridades de 80 gobiernos provinciales, 43 ciudades y 1.491 municipios, incluyendo la elección general en la Región Autónoma de Mindanao. Si bien los incidentes en las semanas previas lograron ser contenidos en manera más eficiente que en 2010, las dificultades logísticas durante el día electoral persistieron.

De las 78.000 máquinas instaladas, se detectaron problemas con 18.000, afectando la integridad de más de 8 millones de electores. La COMELEC adjudicó los problemas al deterioro de las memorias flash de las máquinas, algo que suele estar vinculado a una preservación inadecuada de las máquinas antes de las votaciones. Por otra parte, proliferaron irregularidades en las proclamaciones de los vencedores: en algunos casos se demoró más allá de las 48 horas establecidas por ley como tiempo máximo para las proclamaciones. Otros candidatos, en cambio, fueron proclamados con un porcentaje demasiado bajo de voto contabilizado. En forma recurrente, los resultados mostraban el mismo patrón para las elecciones locales: 60% para el ganador (del partido que buscaba mantener el cargo), 30% para el segundo (opositor principal) y 10% para el tercero (candidato independiente), lo que, en su generalización en amplias regiones del país, desató sospechas de fraude electoral. Por último, la COMELEC mantuvo su negativa de las elecciones anteriores a revisar y permitir auditorías sobre el código fuente, lo que generó fuertes críticas de observadores independientes.

6. Conclusiones

En 2016, Filipinas afrontará los quintos comicios desde la restauración democrática luego de la dictadura de Ferdinand Marcos, y la selección del sexto Presidente de la República desde entonces, en una continuidad institucional muy superior a la lograda en cualquier otro momento de la historia del país. Producto de su historia social y de sus tradiciones políticas, la democracia filipina se ha dado un ordenamiento que concentra en la COMELEC

atribuciones a tal escala que sólo en escasos países (India o Brasil, por ejemplo) un solo organismo tiene semejante influencia y poder sobre la gestión del proceso electoral. A la vez, ha logrado un alto nivel de profesionalización de sus cuerpos, desde sus autoridades colegiadas y gerencias operativas, hasta su cuerpo de inspectores y funcionarios de bajo rango. En un país con una fuerte tradición clientelar y de cooptación del Estado para provecho faccional o partidario, COMELEC ha logrado una gran capacidad de gestión e independencia de los demás poderes del Estado y con respecto a los partidos políticos. En ese contexto, ha logrado la concreción de leyes importantes que permitieron uno de los más completos procesos de automatización, desde el momento en que el sufragio es emitido hasta el recuento y la comunicación de resultados finales.

A lo largo de los años, por otra parte, ha obtenido la sanción de un abarcativo Código Electoral, herramienta con que no todos los países del mundo cuentan a la hora de reglar todo el universo de acciones y escenario en torno a las elecciones. Por otra parte, logra retener dentro de sus facultades parte de las capacidades contenciosas. Filipinas, al igual que otros países, como Bután (con organismo electoral con capacidad de erigirse en Corte Electoral) o Tailandia (poderes de policía), ha dotado a su organismo de gestión electoral de capacidad de llevar adelante investigaciones a raíz de denuncias de fraude o violación de normativa, lo que da una gran fuerza institucional a la COMELEC, que no se ve limitada por otros organismos a la hora de instrumentar políticas públicas vinculadas al cumplimiento de la legislación electoral. Dentro de su proceso de profesionalización, además, ha logrado la construcción de estabilidad e imparcialidad de sus autoridades, mediante herramientas como la no elegibilidad de funcionarios que ya ocuparon puestos en el órgano supremo de la COMELEC; una limitación, nuevamente, poco usual: sólo México y Vanuatu comparten dicha política de restricción, que se complementa con criterios de título universitario y mínimo de edad (35 años).

El COMELEC, de esa manera, estaba en condiciones institucionales para asumir el reto de la conversión del sistema a la automatización, y dotar de confianza a la gestión de las elecciones en un país con un gran historial de confrontacionalidad y faccionalismo político-electoral. Sin embargo, podemos constatar, a la luz de las experiencias de 2010 y 2013, que la gestión electoral filipina tendría ante sí dos tipos de problemas fundamentales.

El primero de ellos, devenido del proceso de aprendizaje continuo, que implica el descubrimiento de problemas antes inexistentes y que ahora se corporizan producto de la puesta en práctica de la automatización. Problemas de traslado, demoras en las consagraciones de ganadores, reformulación de medidas de seguridad para preservación material de las máquinas, son

aspectos que necesariamente debían ser reformulados una vez concretada la puesta en práctica.

Sin embargo, otros aspectos deberían plantearse antes de la puesta en marcha del proceso, como ser la evaluación del código fuente (donde residen las coordenadas de funcionamiento de la máquina) y el establecimiento de auditorías independientes que den confiabilidad al proceso. En ambos aspectos, la COMELEC ha sido reticente, aún cuando se revelaron fallos sistémicos en áreas de “riesgo electoral” que afectaban la integridad del voto.

Si bien el proceso de “autonomización” de la autoridad electoral con respecto al resto de los poderes públicos lleva a una positiva independencia y profesionalización, la conjunción entre falta de transparencia en los procedimientos y alta concentración competencial tanto en los aspectos contencioso como administrativo, puede derivar, como estimamos es el caso filipino, a una opacidad procedimental que acentúa los riesgos inherentes al voto electrónico.

Las objeciones de competidores en el proceso licitatorio que terminó adjudicando los trabajos a Smartmatic-TIM por sobre otras competidoras como la española Indra también alimenta la incerteza sobre la fiabilidad y solidez institucional con la que se gestiona. Los déficits se centran en la falta de control y seguimiento institucional a cuestiones vinculadas a la transparencia y a la seguridad del proceso, lo que ha implicado en muchos casos pleitos iniciados por partidos políticos perjudicados (sobre todo en las elecciones de 2013) y fuertes críticas desde organismos de la sociedad civil, que alertaron sobre los problemas de seguridad que se presentaban en varias regiones del país.

Sin embargo, un tercer aspecto, más estructural, también afecta al proceso: la presencia efectiva de una red de infraestructura mínima, que implica un tendido de energía con algún grado de solidez y una red de telecomunicaciones medianamente desarrollada que permita certidumbre en cuanto a la transmisión de datos. Filipinas, por su regionalmente dispar nivel de desarrollo socioeconómico, y su carácter de archipiélago, presenta un desafío especial en este aspecto, al dificultar la configuración de un sistema sólido de telecomunicaciones y provisión de energía, lo cual trajo aparejado en sendas elecciones (2010 y 2013) caídas temporales del sistema que afectaron la credibilidad de los resultados finales.

“Si usted cree que la tecnología puede resolver sus problemas de seguridad, entonces usted no conoce de tecnología, ni conoce los problemas”. Esta frase, del criptógrafo y especialista en seguridad informática Bruce Schneier, refleja bien algunas limitaciones del proceso filipino. La ausencia de algunos presupuestos fundamentales a partir de los cuales construir la viabilidad de la automatización completa del sistema son la máxima afectación que amenaza la integridad del voto. Entre ellas, la misma configuración

de la autoridad electoral, procedimentalmente cerrada en sí misma, lo que debilita los controles y las posibilidades de auditoría, tornando opaco un sistema ya afectado por limitaciones geográficas, sociopolíticas e institucionales. En este sentido, una apertura institucional a organismos de la sociedad civil, que, en otros momentos, cuando lograron participación, se constituyeron en grandes activos del avance democrático de la sociedad filipina, podría implicar un salto de calidad que neutralice las sospechas sobre el proceso de automatización, y consolide las instituciones de gestión electoral de una de las mayores democracias automatizadas del mundo.

7. Lista de referencias

- AGENCIA EFE. (2010). "Peligra el voto electrónico en Filipinas", 30 de enero de 2010. Disponible en: <http://agencias.abc.es/agencias/noticias.asp?noticia=255118>. Consultado: 10 de junio de 2016.
- ALTO BROADCASTING SYSTEM-CHRONICLE BROADCASTING NETWORK (ABS-CBN). (2010). Pulse Asia May 2010 Exit Polls" (PDF). Disponible en: <http://www.pulseasia.ph/files/Download/May%202010%20Exit%20Polls.pdf>. Consultado: 15 de junio de 2016.
- ARLEGUE, C. y J. CORONEL. (2003). "Philippines", en Manikas, P.M. y Thornton, L.L. (eds.). *Political Parties in Asia Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries*, [Washington DC, Estados Unidos. National Democratic Institute for International Affairs, pp 217- 261
- BIRCH, S. (1998). "Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis". *Electoral Studies*, vol. 27, no. 2, pp. 305-320.
- MACKENZIE, W. J. M. (1958). *Free elections. An elementary textbook*. Londres: George Allen & Unwin Ltd.
- BODA, M. D. (2006) "Independence is not a Panacea. An evaluation of Election Administration in the United Kingdom". Artículo presentado en la Annual Conference of the Canadian Political Science Association, York University, Toronto.
- CenPEG (Center for People Empowerment in Governance) (2010). "Foreign Observers Challenge Elections Legitimacy". 2010 Election Observers Team of Global Filipino Nation (GFN), Center for People Empowerment in Governance (CenPEG). Disponible en: http://www.cenpeg.org/2010/may/FOREIGN_OBSERVERS_CHALLENGE_ELECTION_LEGITIMACY.html.
- ELKLIT, Jørgen y A. Reynolds. (2005). "A framework for the systematic study of election quality", *Democratization*, vol. 12, no. 2.
- ERBEN, P., T. BERVERLY HAGERDON, J. CRAIG, and I. SMITH (2004). *Ifes Final Report*, Philippines Election Observation Program, Ifes.
- HARTLYN, J., J. MCCOY y T. M. MUSTILLO (2007). "Electoral Governance Matters. Explaining the quality of elections in contemporary Latin America". *Comparative Political Studies*, Vol. XX, no. 10, pp. 1-25.

- HUNTINGTON, S. (1994). *La Tercera ola. La democratización a finales de Siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- HUTCHCROFT P. y J. ROCAMORA (2003). “Strong Demands and Weak Institutions: The Origins and Evolution of the Democratic Deficit in the Philippines”, *Journal of East Asian Studies*, vol. 3, pp. 259–292.
- JARAMILLO, J. (2007). “Los órganos electorales supremos”, en Nohlen, D.; Picado, S. y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª ed. México D.F.: IIDH-U. Heidelberg-TEIFE-FCE.
- KAWANAKA, T. y Y. ASABA (2013). “Electoral administration and self-enforcing institutions: a comparative study of Korea and the Philippines” En Onishi, Y. (ed). *Politics of Electoral Management: Comparative study of Korean Model for Electoral governance and Japanese Electoral Mangement*, Tokio: Yuhikaku, pp. 59-82.
- LANDE, C. (1996). *Post-Marcos Politics: A Geographical and Statistical Analysis of the 1992 Presidential Election*. Singapur: Institute of Southeast Asian Studies.
- LAZARO, F. (2009). “Poll bet killed, six hurt in Ilocos Norte ambush”. *The Manila Bulletin*, 28/12/2009. Consultado: 21 de junio de 2016.
- LEHOUCQ, F. E. (2002). “Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization”, *International Political Science Review*, vol. 23, no.1, pp. 29-46
- LINZ, J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- MAGALONI, B. (2010). The Game of Electoral Fraud and the Ousting of Authoritarian Rule”, *American Journal of Political Science*, vol. 54, no. 3, pp. 751-765.
- MANRIQUE REYES, A. (2005). “La organización electoral colombiana hoy”, en PNUD, *Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano*, Tomo I, Bogotá, PNUD.
- ONISHI, Y. (2013) Democracy and Electoral Management. En: Onishi, Y. (ed.), *Politics of Electoral Management: Comparative study of Korean Model for Electoral governance and Japanese Electoral Mangement*. Tokio: Yuhikaku, pp. 13-36.
- PASTOR, R. (1999). “The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy Research”, *Democratization*, vol. 6, no. 4, pp.1-27.
- PRZEWORSKI, A. (1991). *Democracy and Markets. Political and economics reforms in Eastern Europe and Latin America. Studies in Rationality and Social change*. Nueva York: Cambridge University Press.
- ROCAMORA, J. (1998). “Philippine Political Parties, Electoral System and Political Reform”. *Philippines International Review*, vol. 1, pp. 1-10
- SIDEL, J. (1999). *Capital, Coercion and Crime: Bossism in the Philippines*. California: Stanford University Press.
- SOGA, K. (2013). “Developments and Prospects of the Studies of Electoral Governance” En Onishi, Y. (ed). *Politics of Electoral Management: Comparative study of Korean Model for Electoral governance and Japanese Electoral Mangement*. Tokio: Yuhikaku, pp. 37-58.

- TEEHANKEE, J. (2002). "Electoral politics in the Philippines", en: Croissant, A., G Bruns, y M. John (eds.). *Electoral Politics in Southeast and East Asia*. Singapur: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 149-202.
- TEEHANKEE, J. (2006). "Consolidation or Crisis of Clientelistic Democracy? The 2004 Synchronized Elections in the Philippines", en: Croissant, A. y Martin, B. (eds.), *Between Consolidation and Crisis Elections and Democracy in Five Nations in Southeast Asia*. Berlin: Lit Verlag, pp. 215-276.
- THAKUR, S. (2015). "E-voting: India and the Philippines – a comparative analysis for possible adaptation in Africa", en: Sodhi, I. (ed.), *Emerging Issues and Prospects in African E-Government*. Hershey: Information Science Reference, pp. 28-55.
- TULA, M. I. (2005). *Voto Electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*. Buenos Aires: Ariel.
- TULA, M. I. (2006). "Voto Electrónico: Algunos principios generales para su aplicación", Documento de Políticas Públicas. CIPPEC: Buenos Aires.



Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Universidad de Buenos Aires