

La informatización del proceso electoral brasileño: tecnología al servicio de la democracia

CARLOS AYRES BRITTO

<presidencia@tse.gov.br>

Presidente del Tribunal Superior Electoral

Ministro del Supremo Tribunal Federal

Doctor en Derecho Constitucional

por la PUC de São Paulo

MARIA CLAUDIA BUCCHIANERI PINHEIRO

<mariaclaudia@tse.gov.br>

Magíster en Derecho Constitucional

por la Universidad de São Paulo – USP

Asesora y Jefe de la Escuela Judicial Electoral del TSE

[Resumen] Este artículo analiza el camino recorrido por la Justicia Electoral de Brasil en el tema de la informatización del proceso electoral. Las denominadas técnicas de informatización aplicadas en los comicios brasileños, además de velocidad y aceleración en los procesos de votación y cómputo en sí, dieron a dichas elecciones beneficios en materia de seguridad, fluidez y transparencia. El documento pone de manifiesto, asimismo, que todo el procedimiento de inserción tecnológica pretende en este caso no sólo garantizar la veracidad de los resultados obtenidos en las urnas, sino también preservar la transparencia y autenticidad del sistema representativo, así como mantener la creencia social en la democracia como el único sistema capaz de garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

[Palabras clave] Democracia representativa, Voto electrónico, Inclusión social.

[Title] The computerization of the Brazilian electoral process: technology at the service of democracy.

[Abstract] This paper is focused on analyzing the progression of the Brazilian Superior Electoral Court in regards to the computerization of the electoral process. The pace and efficiency of voting process and vote count have transformed the national elections into a safe, smooth and transparent process through the insertion of specific computerization techniques. Besides these considerations, the project shows that the entire process of technology insertion in the Brazilian elections seeks not only to assure the authenticity of all citizens voting rights, but to specially preserve the legitimacy of the representative system of government and to enhance the popular belief in Democracy as the sole political regime capable of assuring full exercise and enjoyment of fundamental right.

[Keyword] Representative democracy, Electronic Voting, Social Inclusion.

Britto, Carlos Ayres; Pinheiro, Maria Claudia Bucchianeri. «La informatización del proceso electoral brasileño: tecnología al servicio de la democracia». En: ELECCIONES, 2008, enero-septiembre, v. 7, n. 8, pp. 13-23

[Recibido] 09/09/08 & [Aceptado] 23/09/08

El desarrollo de las sociedades políticas nunca ha facilitado la práctica de la democracia directa, como sí ocurrió en la Antigüedad. En tal sentido, en ese tipo de democracia existe coincidencia entre las figuras de quienes la ejercen, del titular y del destinatario del poder político, siendo de responsabilidad de todos y cada uno de los ciudadanos la toma de decisiones sobre asuntos relacionados con la *polis*, es decir, cuestiones que se refieren a toda la colectividad política.

En el actual contexto de gran crecimiento de los grupos humanos y de multiplicación de los problemas colectivos, que demandan soluciones cada vez más rápidas, fue necesario manejar instrumentos capaces de abordar las deficiencias estructurales de la democracia directa. Por lo tanto, el mecanismo de *representación*, que se realiza a través de un *mandato político*, que es el instrumento más caro de las ciencias políticas y del derecho constitucional, traduce el vínculo de la confiabilidad entre los titulares del poder político y quienes ejercen ese poder, ahora en condición de *representantes*. Así se llega al modelo de democracia representativa o indirecta, que es una forma de democracia centralmente posible.

En tal modelo de democracia centralmente posible, el pueblo no sólo elige a sus gobernantes y parlamentarios, sino también comparte con ellos el ejercicio del poder de crear el derecho y de acompañar, fundamentalmente, la forma de aplicación de este tipo de derecho. Se ha denominado ello como «democracia formal o Estado democrático de derecho» que, con el pasar de los años, cada vez más sirve como una condición para que el derecho se caracterice también por una vertiente popular, con el objetivo de diseñar en el horizonte de la historia el llamado perfil altivo de la «democracia sustancial o Estado de derecho democrático» (la Constitución portuguesa de 1976 lo afirma nominalmente). Es el paso ideal de una situación de democracia del Estado (y dentro de ella) a una situación aún más completa de democracia en la intimidad de todo el cuerpo social.

Continuando con el tema de la democracia representativa (o indirecta), el hecho es que ella se realiza por un mandato político, que es otorgado a todo aquel que, bendecido por *la gloria de la votación y aceptación popular*, ya no

se representa a sí mismo, sino a toda una colectividad; se deja, pues, la condición de individuo-persona para asumir la honorable posición de individuo-representante. Por otro lado, el mandato político que permite el ejercicio de la democracia representativa tiene que estar en los gobiernos republicanos, necesariamente de carácter temporal y se ejerce en virtud de una responsabilidad político-jurídica de carácter personal. La imagen más amplia de la República es incompatible con las prácticas de la herencia, el cargo vitalicio y la irresponsabilidad personal; por esta razón, en una República democrática, el elegido sólo puede permanecer como representante del pueblo para un período determinado. En la República Federal de Brasil, los mandatos son por regla general, de cuatro años,¹ y la reelección en las posiciones del Poder Ejecutivo se permiten por única vez (art. 14.º, párrafo 5 de la Carta política federal).

En dicho flujo de ideas, se hace hincapié en que todo este camino de concreción democrático-representativa se da a través del voto secreto de los electores y por un procedimiento llamado específicamente «proceso electoral». Éste garantiza la *autenticidad* de la voluntad de los electores y la *veracidad* de las urnas como un medio de legitimación de los que deciden postular a un cargo político. Un camino institucional que se manifiesta, hasta la fecha, como un verdadero elemento conceptual de la soberanía popular y del sistema representativo de gobierno.

Lo expuesto constituye el fondo o la base de inspiración que posibilitó, entre nosotros, la eficacia del proceso electoral y la experiencia práctica del protoprincipio de la democracia. Es decir, ha permitido que el Tribunal Superior Electoral de Brasil, responsable de la aprobación de todas las disposiciones que sean necesarias para la aplicación de la legislación electoral (Código Electoral de Brasil, art. 23º, incisos IX y XVIII), iniciase en 1986 su camino hacia la informatización de los procesos electorales. Año en que, bajo la presidencia del ministro Neri da Silveira, se realizó nuevamente un registro informatizado de electores de América Latina, con unos 70 millones de empadronados.

Ya en 1994, el proceso de informatización logró alcanzar la totalización de la contabilidad de los votos en las elecciones generales. Es decir, el acto de votación

¹ Excepto el mandato de ocho años de los Senadores de la República (Constitución Federal, art. 46.º, párrafo 1).

en sí aún dependía de cédulas de papel, pero el conteo final de los resultados fue centralizado en las computadoras del Tribunal Superior Electoral (TSE).

Hace 12 años, prosiguiendo con el camino tomado, la Justicia Electoral de Brasil inició el proceso de informatización gradual de la votación propiamente dicha. Así, en 1996 todas las capitales y ciudades con más de 200.000 (doscientos mil) electores, de un total de 33.000.000 (treinta y tres millones), ya utilizaron en su voto la urna electrónica que fue íntegramente desarrollada con tecnología brasileña, bajo coordinación del Tribunal Superior Electoral.²

El proceso de inserción de la urna electrónica en el entorno electoral brasileño fue prudente y gradual. De esta manera, todos los ciudadanos fueron, poco a poco, internalizando y asimilando la introducción del elemento «electrónico» en la práctica del ejercicio de la democracia que hasta entonces se hacía únicamente en papel. Así, la urna electrónica brasileña, de fácil manejo y perfectamente adaptada a las particularidades jurídicas y sociales del país (entre las que se destaca la posibilidad de voto de los analfabetos³ y discapacitados visuales), fue rápidamente merecedora del agrado, aceptación, confianza y orgullo de los electores a escala nacional.

En las elecciones generales de 1998, además de las capitales y ciudades con más de 200.000 votantes, también las ciudades con más de 40.000 electores pudieron votar por medio de urnas electrónicas, en la que, antes de la confirmación final del voto, era posible visualizar la foto del candidato, tras la digitalización de su número respectivo. Todo ello con el fin de aproximar a los votantes a su candidato y para otorgarles la plena garantía de que el número introducido fuese precisamente el de la persona que se pretende elegir. Así, se preserva la autenticidad del voto y se mantiene el espíritu colectivo de confianza en el procedimiento electoral y la democracia en sí.

Es a partir del año 2000 (elecciones municipales) que Brasil, en una lección de democracia y de desarrollo tecnológico, logró la informatización total de

² Para acceder a la totalidad de las cifras relativas al proceso de informatización de las elecciones en Brasil, revisar TSE 2005.

³ La línea «a» del inciso II del párrafo 1 art. 14.º de la Constitución Federal.

votos de alrededor de 110.000.000 (ciento diez millones) de brasileños. Ello se repitió en los comicios de 2002, 2004, 2006 y también se aplicará en las próximas elecciones municipales (octubre de 2008).

Sin embargo, el Tribunal Superior Electoral, lejos de dar por cumplida su misión de mejorar el proceso electoral como un instrumento para consolidar la democracia, ha adoptado nuevas medidas con respecto a las elecciones municipales de este año 2008. El primer paso se refiere a la introducción en la urna electrónica de la foto de los candidatos a la vicealcaldía. Es que, a menudo, estos candidatos a vicecalde acaban asumiendo de manera definitiva la titularidad del cargo que acompañaron; es así imprescindible su perfecta identificación por los votantes, los mismos que no deben sentirse frustrados en sus expectativas electorales ni engañados en su voluntad, en caso de que ocurriese de hecho la sucesión del jefe ejecutivo por la persona que ocupa el cargo de vicecalde.

Es más, en las elecciones municipales de 2008, el Tribunal Superior Electoral brasileño comenzará a utilizar una nueva tecnología de vanguardia al servicio del proceso electoral nacional. Me refiero al uso, ya en tres ciudades,⁴ de las «urnas biométricas», es decir, de cabinas electrónicas con un sistema de lectura digital que permitirá la identificación de los votantes a partir de sus huellas dactilares. Por lo tanto, será el propio elector —en lugar del miembro de mesa— quien liberará la urna y la habilitará para la realización del voto, lo que se hará a través del escaneado de su propia huella para lectura digital. Con esto, el Tribunal Superior Electoral tiene la intención de anular las escasas posibilidades de fraude que pudiesen eventualmente cometerse en el momento de la identificación de los ciudadanos.

Para que el sistema de lectura biométrico pudiese probarse en las próximas elecciones municipales (octubre de 2008), el Tribunal Superior Electoral promovió un nuevo padrón electoral en los municipios donde la novedad se pondrá en práctica, obteniendo un registro de la huella digital de todos los votantes de las ciudades involucradas. El objetivo a ser alcanzado por el TSE es que en diez años, todos los electores brasileños ya puedan sufragar en urnas que los identi-

⁴ Colorado do Oeste/RO, Fátima do Sul/MS y São João Batista/SC.

fiquen a partir de su huella digital, con lo que se concluirá con la formación de uno de los bancos de datos electorales más precisos y seguros del mundo.⁵

Es conveniente señalar que todo el esfuerzo hecho por el Tribunal Superior Electoral y por la Justicia Electoral Brasileña en la idealización constante de soluciones tecnológicas capaces de mejorar el proceso electoral nacional, echa raíces en la propia Constitución de la República. Instrumento que se basa completamente en el megaprincipio de la Democracia, a la par de otros dos protoprincipios constitucionales: la *soberanía popular* y la *democracia representativa o indirecta* (art. 1.º, inciso I, en combinación con el párrafo único del art. 1.º y el remate del art. 14.º, todos de la Constitución Federal [CF] de 1988). Carta política que perpetúa, en una de sus cláusulas, «el voto directo, secreto, universal y periódico» (art. 60.º, inciso 2, párrafo 4 de la CF). Constitución que afirma explícitamente que «todo el poder emana del pueblo» (párrafo único del art. 1.º de la CF) y que establece el deber de «proteger la probidad administrativa, la moralidad para el ejercicio del mandato [...], la normalidad y la legitimidad de las elecciones contra la influencia del poder económico o el abuso del ejercicio de la función, cargo o empleo» (art. 14.º, párrafo 9 de la CF). Con lo que se deja claramente expuesta la posición y compromiso de *respetar la voluntad soberana de los electores y de garantizar la transparencia del sistema representativo*, además de señalar la premisa de que el proceso electoral debe ser entendido como fundamentado en una serie de aplicaciones de ética elevada y la más firme autenticidad representativa, bajo la pena de perderse la propia creencia social en el valor de la democracia.

Aparte de la posición central que ocupa la Democracia en la Constitución brasileña, también merecen especial atención en la Carta Magna la libre producción de actividad intelectual y científica (art. 5.º, inciso IX de la CF), y el incentivo y fomento al desarrollo tecnológico del país (art. 5.º, inciso XXIX de

⁵ Para obtener más información sobre las urnas biométricas revisar la información en el sitio Web oficial del Tribunal Superior Electoral en Internet: <<http://www.tse.gov.br/downloads/biometria/index.htm>>. En la Revista del Tribunal Regional Electoral de Maranhão se expone la fundamentación de ello: «Dependiendo de las normas del TSE, la implementación de la nueva forma de identificación de los votantes está en esencia, en la eliminación de cualquier posibilidad de fraude en la identificación de los votantes, reduciendo la intervención de terceros en ese proceso, y mejorar además el programa de identificación de inscripciones múltiples en el registro nacional de electores, a través del Sistema Automatizado de Identificación de huellas dactilares» (trema 2004: 44).

la CF, junto con los arts. 218.º y 219.º, que ocupan un capítulo específicamente destinado por la *Lex Legum* al tema «Ciencia y Tecnología»). Así, es verdad que —según fue especificado por la misma Constitución Federal— «*la investigación tecnológica se abocará principalmente a resolver los problemas brasileños...*» (art. 218.º, párrafo 2 de la CF).

Ante este marco general, podemos concluir que la Justicia Electoral brasileña, al poner la tecnología nacional al servicio de la mejora de los comicios y, en consecuencia, a favor de la consecución del valor democrático, no ha hecho más que cumplir con los objetivos que figuran en un documento constitucional que, al ser tan generoso con la Democracia, fue llamado *Constitución Ciudadana*.

De esta forma, fue sobre la base de la Constitución que el Tribunal Superior Electoral dio inicio a la informatización de todas las etapas del proceso electoral. Se trata —como ya lo citamos— de «abocar la tecnología para la resolución de los problemas brasileños». Y el problema por resolver consistía en el establecimiento de mecanismos que garantizaran, incluso en un país de dimensiones continentales y de alta densidad poblacional, la realidad de un proceso electoral, al mismo tiempo, rápido, moderno y confiable, capaz de preservar la veracidad de las urnas y de asegurar la más transparente autenticidad del sistema representativo.

Se debe señalar también que la adopción del voto computarizado en Brasil trajo otra consecuencia no prevista en un inicio, pero asimismo relevante para el fortalecimiento de la cultura democrática. Me explico mejor: la implantación gradual de la votación computarizada permitió que se desarrollen interesantes análisis comparativos a partir de la recopilación de los datos proporcionados por las urnas electrónicas y por las cédulas de papel. Todo ello, hay que recalcarlo, siempre en el contexto de un mismo proceso electoral. Y el hecho es que, con la implementación del sufragio electrónico, se produjo una caída representativa de los votos blancos y nulos.

Esa fue la conclusión a la que llegó el experto en ciencias políticas del Instituto Universitario de Pesquisas y Encuestas de Río de Janeiro (IUPERJ) Jairo Nicolau, en un trabajo presentado en el VIII Congreso Luso-Afro-Brasileño

de Ciencias Sociales, celebrado en Coimbra en 2004. Vale la pena, a pesar de su extensión, incluir lo que afirmó, en su trabajo, el referido investigador:

Las elecciones de 1998 son especialmente interesantes, porque pudieron medir el efecto de la urna electrónica sobre los votos no válidos. [...] En cuanto a la tasa de votos en blanco es interesante observar que para todas las posiciones en disputa estos fueron menos frecuentes en los municipios que utilizaron las urnas electrónicas. Y ello a pesar de que la urna electrónica presenta una tecla específica en la que se puede perfectamente leer la frase «en blanco», la cual puede ser activada si los votantes optasen por esta opción. ¿Por qué la urna electrónica redujo drásticamente la tasa de votos en blanco? Una hipótesis es que un número importante de electores que asistía, pero no votaba en el período en el que las cédulas electorales de papel eran utilizadas, podría haberse sentido más alentado a hacerlo. La razón es simple: las cédulas de papel eran bastante complejas porque presentaban una serie de alternativas a escoger y, también, exigían que se escribiese el nombre o el número del candidato, en caso de que el sufragante deseara votar por un candidato específico. Otra explicación podría estar asociada al propio proceso de votación electrónica: la votación acaba sólo después de la manipulación de las urnas por los mismos votantes, o sea que el elector necesariamente tiene que expresar sus preferencias [...].

Tradicionalmente, los analistas políticos suman el total de votos blancos y nulos y los analizan como un fenómeno único. [...] Los resultados son muy claros. Para todas las posiciones, la urna electrónica redujo los votos inválidos. (NICOLAU 2004: 16-18)

Después de comprobar la reducción de los votos blancos y nulos como consecuencia de la utilización de urnas electrónicas, el investigador agrega:

En la segunda sección evalué un terrible índice de la historia electoral brasileña, especialmente en los últimos años: la alta tasa de votos no válidos. Argumenté que este mal desempeño no es únicamente el resultado de la protesta contra el sistema político (o el voto obligatorio), sino la consecuencia de una perversa combinación entre ciudadanos con bajo nivel de escolaridad y una cédula de votación que se encontraba entre las más complejas del mundo. La urna electrónica, creada para acabar con el fraude, produjo la más grande reforma política de los últimos años: Al facilitar el voto, permitió que millones de votos nulos o dejados en blanco por la dificultad en la expresión de una preferencia pasasen a contabilizarse para los partidos y candidatos. (NICOLAU 2004: 21)

Todo ello significa que la informatización del proceso electoral brasileño, además de dar lugar a un mayor fortalecimiento de la democracia mediante el establecimiento de mecanismos que garanticen la fluidez de la disputa electoral, la autenticidad del sistema democrático indirecto y la legitimidad de los representantes elegidos, fortaleció también la ciudadanía (en el sentido material

de ésta). Así, millones de brasileños que hasta entonces se cerraban a la vida política y estaban privados de la oportunidad de convertir sus preferencias en un voto, a través de las urnas electorales tuvieron la infraestructura para hacerlo.⁶ Lo más importante es que el «voto electrónico» ha traído una auténtica inclusión cívica y social de ciudadanos que se sentían excluidos del derecho y deber de elegir a sus representantes.

Es evidente, pues, que la aceptación social y la incorporación de la urna electrónica en la práctica de la democracia brasileña tuvieron éxito debido a su perfecta adaptación a la situación social y legal en Brasil, así como por su aplicación gradual por parte del Tribunal Superior Electoral. Además de eso, la política de información y educación del electorado desarrollada por la Justicia Electoral brasileña contribuyó, en particular, para que la sustitución de la cédula de votación de papel por una «máquina de votar» no crease «confusión» o «desconfianza» en los ciudadanos.

Para finalizar, lo que debería quedar bien puntualizado es que la experiencia brasileña de concentración de esfuerzos tecnológicos y científicos para el mejoramiento del proceso electoral ha sido una de las de mayor éxito a escala mundial. Además del beneficio en velocidad y aceleración de los procesos de votación y cómputo en sí, las elecciones nacionales ganaron en materia de seguridad, fluidez y transparencia con la introducción de las denominadas técnicas de informatización.

Sin embargo, contrariamente a lo que pueda parecer, la transparencia del proceso electoral brasileño es sólo el objetivo inmediato y más evidente de las iniciativas encabezadas por el Tribunal Superior Electoral en la búsqueda de una permanente introducción de nuevas tecnologías en todos los comicios. Más que eso, para inspirar dicho procedimiento, siempre en constante evolución, se tiene el objetivo permanente de garantizar la veracidad de los resultados de las urnas, ello como único medio de preservar la más transparente autenticidad del sistema representativo y mantener la creencia en la democracia social.

⁶ De ahí la frase, utilizada por la doctrina para expresar la reacción de la sociedad ante la implementación de la urna electrónica en Brasil: una verdadera «fiesta cívica» (cf. LIMA 2003: 38-39).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIMA, Rosa

2003 «Brasil Eficiente. Brasil Cidadão. A Tecnologia a Serviço da Justiça Social, Rio de Janeiro» (Brasil eficiente. Brasil ciudadano. El servicio de tecnología de la justicia social, de Río de Janeiro). En: LIMA, Rosa. *A Tecnologia a Serviço da Justiça Social*. Río de Janeiro: Editora e-Papers <www.e-papers.com.br>.

NICOLAU, Jairo

2004 «A Participação Eleitoral: Evidências sobre o caso Brasileiro» (La participación electoral: Evidencias sobre el caso brasileño). VIII Congreso Luso-Afro-Brasileño de Ciencias Sociales: «A questão social no novo milenio». Coimbra, 16-18 de septiembre. Disponible en: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/JairoNicolau.pdf>> (26/9/08).

TREMA

2004 *A Evolução do Processo de Votação Brasileiro* (La evolución del proceso de votación brasileño). *Revista Maranhão Eleitoral*, Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TREMA). San Luis, vol. 2, n.º 1, p. 1-159, enero-diciembre.

TSE

2005 *Informatização da Justiça Eleitoral Brasileira* (Informatización de la Justicia Electoral brasileña). Brasília: Tribunal Superior Electoral, noviembre.

[Sobre el autor]

CARLOS AYRES BRITTO

Brasileño. Doctor en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo. Desde 2003 es miembro del Tribunal Supremo Federal. Desde mayo de 2008 es Presidente del Tribunal Superior Electoral. Entre sus publicaciones destacan: *Jurisprudência Administrativa e Judicial em Matéria de Servidor Público* (1978), *Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais, em parceria com Celso Ribeiro Bastos* (1982), *O Perfil Constitucional da Licitação* (2003), *O humanismo como categoria constitucional* (2007).

MARIA CLAUDIA BUCCHIANERI PINHEIRO

Brasileña. Abogada y Maestra en Derecho Público por la Universidad de Sao Paulo. Profesora de Derecho Constitucional. Asesora y Jefe de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Superior Electoral.