



OEA/Ser.G  
CP/doc. 3301/00  
2 mayo 2000  
Original: español

**INFORME DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL  
EN LA REPÚBLICA DE VENEZUELA  
Referéndum II del 15 de diciembre de 1999**

Este documento se distribuye a las misiones permanentes y será presentado al Consejo Permanente de la Organización.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
WASHINGTON, D.C.

EL SECRETARIO GENERAL

SG/UPD-499/00

1 de mayo de 2000

Señor Embajador:

Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia para hacerle llegar el informe sobre la Misión de Observación Electoral correspondiente a las Elecciones de Representantes a la Asamblea Nacional Constituyente en Venezuela de julio de 1999, y el informe de la Misión de Observación Electoral relacionado con el Referéndum II que se llevó a cabo en diciembre de 1999, solicitándole que tenga a bien distribuir juntos estos dos informes a los miembros del Consejo Permanente.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

César Gaviria

Excelentísimo señor  
Marcelo Ostria Trigo  
Embajador, Representante Permanente de Bolivia  
Presidente del Consejo Permanente de la  
Organización de los Estados Americanos  
Washington, D.C.

**ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**

**INFORME**

**MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL  
EN LA REPÚBLICA DE VENEZUELA**

**Referéndum II  
15 de diciembre de 1999**

I.	Introducción .....	1
	1. Proceso constituyente venezolano. Antecedentes generales .....	1
	2. Solicitud de la Misión de Obsevación Electoral. Su estructura y propósito.....	2
II.	Sistema Electoral .....	4
	1. Marco Jurídico .....	4
	a. Derechos y deberes políticos .....	4
	b. Autoridades electorales .....	4
	c. Automatización de los procedimientos electorales .....	6
	2. Infraestructura electoral .....	7
II.	Desarrollo de la Misión .....	10
	1. <i>Preparativos del Referéndum. Algunos aspectos de organización electoral ...</i>	10
	2. <i>La campaña electoral .....</i>	11
	3. <i>Evaluación del sistema de votación .....</i>	13
	a. <i>Etapa de Adecuación .....</i>	13
	b. <i>Etapa del acta inicial con votos en CERO .....</i>	14
	c. <i>Etapa del ingreso de votos y escrutinio automatizado .....</i>	15
	d. <i>Etapa de la transmisión de los resultados por mesa .....</i>	15
	e. <i>Etapa de totalización de resultados .....</i>	15
	f. <i>Etapa de difusión de los resultados .....</i>	16
	g. <i>Etapa de auditoría post- comicios .....</i>	16
	h. <i>Etapa del plan de contingencia .....</i>	18
	4. <i>Jornada Electoral .....</i>	19
IV.	Conclusiones y Recomendaciones .....	21
V.	Informe Financiero .....	24
VI.	Anexos .....	26

## I. Introducción

### 1. Proceso constituyente venezolano. Antecedentes generales

El 25 de abril de 1999 se celebró un Referéndum para decidir sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que tuviera como propósito "transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa".<sup>1</sup> La abstención registrada fue superior al 62%, pero dicha convocatoria fue aprobada por el voto afirmativo del 92% de los electores que concurrieron a las urnas.<sup>2</sup>

Consecuentemente, el 25 de julio de 1999, fueron celebradas las elecciones de representantes a la ANC. En dicha oportunidad, la agrupación oficialista Polo Patriótico obtuvo 122 de los 128 escaños<sup>3</sup> (47.08% de los votos) y la abstención alcanzó el 52.94%.

De conformidad a la normativa que rigió el proceso, la ANC tuvo una conformación unicameral y un plazo de 180 días para ejercer sus funciones.<sup>4</sup> Se instaló el 3 de agosto e inició sus debates sobre la base del Proyecto de Constitución Nacional Bolivariana presentado por el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías. El texto definitivo fue aprobado el 17 de noviembre de 1999, con las reservas formuladas por siete constituyentes.<sup>5</sup> De inmediato fue remitido al Consejo Nacional Electoral (CNE), a los efectos de su publicación y difusión con antelación suficiente a la fecha del Referéndum II que, de acuerdo a un decreto previo de la ANC, había sido convocado para el 15 de diciembre de 1999.<sup>6</sup>

---

1 Texto de la primera pregunta del Referéndum. La segunda de ellas hacía referencia a la aceptación o rechazo de las Bases Comiciales que regularían el proceso.

2 La normativa electoral aplicable disponía que la convocatoria se aprobaría si los votos afirmativos fueran superiores a los negativos. Votaron afirmativamente 3.630.666 ciudadanos, se abstuvieron casi 7.000.000 de personas habilitadas en el registro electoral (CNE).

3 La ANC estuvo integrada por 131 constituyentes, pero 3 de ellos fueron elegidos en representación de los pueblos indígenas, en un proceso anterior.

4 Bases Comiciales (BC) aprobadas en el referéndum del 25 de abril de 1999, normativa reglamentaria aprobada por el Consejo Nacional Electoral (CNE), además de las disposiciones aplicables de la Constitución Nacional y de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Popular (LOSPP). Para mayores detalles sobre la legislación aplicable ver un informe anterior sobre la Misión de Observación Electoral de la elección de representantes a la ANC.

<sup>5</sup> Los cambios constitucionales incorporados al texto que tuvieron mayor repercusión en la opinión pública fueron los referidos a la declaración de Venezuela como República Bolivariana, el reconocimiento del derecho al sufragio a los integrantes de las Fuerzas Armadas en situación de actividad (había sido suprimido en la Constitución del 53), la reelección presidencial inmediata, la facultad de disolver el parlamento, la figura del Vicepresidente como miembro del Ejecutivo (la figura del Vicepresidente aparece por primera vez en la Constitución de 1830, desapareciendo en 1958; fue incorporada y suprimida en los sucesivos textos constitucionales), la composición unicameral del parlamento y la facultad de voto de censura sobre cualquiera de los ministros, el reconocimiento de los derechos originarios de los indígenas sobre las tierras que ocupan, la reorganización del poder judicial y el establecimiento de los poderes electoral y ciudadano.

6 De conformidad a las BC ( novena) el texto constitucional debía ser sometido a Referéndum dentro de los 30 días continuos a su sanción. El decreto de la ANC convocando al Referéndum fue de fecha 2 de noviembre de 1999 y, en sus considerandos, expresaba que se preveía aprobar el citado proyecto antes de "que culmine el lapso que tiene para su funcionamiento..."

Las propuestas para la formulación de las preguntas del Referéndum II estuvieron asociadas a temas que guardaban relación con la competencia originaria de la ANC y la disolución (o relegitimación) de los poderes públicos. 7 En un principio, la ANC aprobó las siguientes tres preguntas para incluir en la boleta de votación:

- ¿Aprueba usted el proyecto de Constitución elaborado por la ANC?
- ¿Está usted de acuerdo de exceptuar la Presidencia de la República de las elecciones del próximo año?
- ¿Está usted de acuerdo de exceptuar la gobernación de su Estado de la República de las elecciones del próximo año?

Posteriormente, se decidió retirar las preguntas que no hacían referencia al texto constitucional, aprobándose solamente la primera de ellas.<sup>8</sup>

## 2. Solicitud de la Misión de Observación Electoral. Su estructura y propósitos.

El 24 de noviembre de 1999, la Representante Permanente de Venezuela ante la OEA, Embajadora Virginia Contreras, se dirigió al Secretario General de la OEA, Dr. César Gaviria a efectos de transmitirle el interés de su gobierno en que la Organización enviara una Misión de observación electoral para el Referéndum II, que se llevaría a cabo el 15 de diciembre de 1999 con el propósito de que el electorado se pronunciase a favor o en contra del proyecto de texto constitucional, aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente.<sup>9</sup>

El Secretario General anticipó su disposición favorable y, una vez obtenidos los recursos externos necesarios para financiar la Misión comunicó a las autoridades de la República de Venezuela, la decisión de disponer la organización de la observación solicitada, indicando que había designado, como Jefe de Misión, al Sr. Santiago Murray, Asesor Especial de la Unidad para la Promoción de la Democracia.<sup>10</sup>

Con fecha 7 de diciembre, la Embajadora Virginia Contreras y el Secretario General de la OEA firmaron el Acuerdo de Privilegios e Inmunities necesarios para el ejercicio de las funciones y propósitos de la Misión. Dos días más tarde, se firmó en la sede del Consejo Nacional Electoral un segundo acuerdo relativo a los procedimientos de la observación Electoral.<sup>11</sup>

---

7 La referencia a la ANC “como poder originario que recoge la soberanía popular”, fue suprimida en las BC que rigieron la elección de representantes en virtud de una sentencia de la Corte Suprema del 13 de abril de 1999. En la Base octava se dispuso que una vez instalada, la ANC dictaría sus propios estatutos de funcionamiento “teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos”. Posteriormente, el 30 de agosto, la ANC aprobó el decreto de emergencia legislativa, mediante el cual podía ejercer las funciones de las comisiones del Congreso. En la misma fecha, el Presidente de la Cámara de Diputados, Henrique Capriles, presentó ante la Corte Suprema de Justicia un recurso de nulidad y otro de amparo, solicitando que quedara sin efecto el citado decreto de emergencia. La Corte, mediante sentencia del 7 de octubre de 1999 y, con el voto salvado de cinco de sus miembros, dictaminó el carácter supranacional de la ANC.

8 Algunos sectores calificaron a las preguntas de “maniobra plebiscitaria”, otros sostuvieron que la Asamblea sólo tenía competencia para someter a votación el texto constitucional, mientras que ciertos críticos argumentaron que no podía consultarse sobre una relegitimación de poderes basada en una Constitución que no había sido aprobada.

9 La citada nota se incluye como **ANEXO I**.

10 Las notas correspondientes se incluyen en el **ANEXO II**.

11 El documento fue firmado por el Presidente del CNE y la Jefe Adjunta de Misión.

Se deja constancia que la Misión se llevó a cabo con aportes de recursos externos provenientes del gobierno de los Estados Unidos de América.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> El informe financiero se agrega como **ANEXO III**.

## II. Sistema Electoral

### 1. *Marco jurídico*

La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP), promulgada el 30 de diciembre de 1997 rige todos los procesos electorales que se celebran en el territorio venezolano, incluidos los relativos a consultas populares. Adicionalmente y, de conformidad a las facultades que le concede esta normativa, el Consejo Nacional Electoral dicta para cada proceso electoral, los preceptos reglamentarios que estime necesarios para la eficiente administración de los comicios. 13

#### a. Derechos y deberes políticos

El sufragio es universal, directo, secreto y obligatorio. La constitución establece que “el voto es un derecho y una función pública”.

El derecho le es reconocido a “todos los venezolanos que hayan cumplido 18 años y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política”. 14 Los miembros de las Fuerzas Armadas no se encuentran facultados para ejercer el sufragio mientras permanecen en el servicio militar activo. Para este proceso, las normas reglamentarias dispusieron que los residentes en el exterior, inscriptos en el Registro Electoral estarían habilitados para votar en las jurisdicciones diplomáticas correspondientes.15

En cuanto a la característica de función pública, cabe consignar que la legislación electoral establece el servicio electoral que consagra como obligación de los ciudadanos, su participación en los órganos electorales subalternos, siempre y cuando hayan sido seleccionados a través del mecanismo de sorteo público establecido en la ley, y no se encuentren inmersos en alguna de las causales de excepción del cumplimiento de tal función.16

#### b. Autoridades electorales

Los órganos de la Administración Electoral nacional son los siguientes:17

- Consejo Nacional Electoral (CNE)
- Juntas Electorales (JE)

13 LOSPP, art. 192. El CNE dispuso que en lo que resultaran aplicables regirían en este proceso los reglamentos aprobados para el Referéndum I, celebrado el 25 de abril y las normas de procedimiento aprobadas el 23 de noviembre de 1999, por Resolución No. 991123-430 y, las relativas a publicidad y propaganda electoral, Resolución No. 991129-447 del 29 de noviembre de 1999, respectivamente ( Res. 430 y 447, respectivamente).

14 Constitución Nacional (CN) arts. 110 y 111. El voto puede hacerse extensivo a los extranjeros para las elecciones municipales en las condiciones impuestas por la ley, es decir cuando acrediten, entre otras cosas, más de 10 años de residencia legal en el país. Igualmente, los venezolanos residentes en el exterior pueden votar en las elecciones de circunscripción nacional.

15 Res. 430 art. 2.

16 LOSPP arts. 30 a 48. La ley prevé que el CNE coordina el programa de instrucción de los miembros de mesas y juntas electorales y que los directores de las instituciones educativas donde funcionen centros de votación son responsables de la formación de los miembros y secretarios de mesa de dicho centro.

17 Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política. (LOSPP), art. 23. Sus disposiciones sustituyeron el Consejo Supremo Electoral por el Consejo Nacional Electoral, preservando, en lo fundamental, el régimen previsto para los órganos subalternos.



- Mesas Electorales (ME)

Para ser miembro de los organismos electorales se requiere no estar afiliado a partidos o movimientos políticos. Sus decisiones se adoptan por mayoría simple a excepción de los casos en que la ley disponga la exigencia de mayorías calificadas.

El Consejo Nacional Electoral (CNE) es el órgano superior, tiene carácter permanente, autonomía en el ejercicio de sus funciones, jurisdicción en todo el país y su sede es la capital de la República. Está integrado por 7 miembros principales y 7 suplentes que tienen a su cargo la dirección, organización y supervisión de los procesos electorales, cumpliendo funciones de naturaleza normativa (v.g. dictados de reglamentos) y jurisdiccionales (v.g. nulidad de las elecciones).<sup>18</sup> Los actos, actuaciones y omisiones del CNE pueden ser impugnadas en sede judicial mediante la interposición del recurso contencioso-electoral. La Oficina del Registro Electoral es el órgano encargado de la formación del Registro Electoral bajo la dirección y supervisión del Consejo Nacional Electoral.<sup>19</sup>

Las Juntas Electorales (JE) son organismos subalternos de carácter transitorio, con jurisdicción estatal o municipal, en lo que respecta a la organización y vigilancia de los procesos electorales. Los cinco miembros que la integran, y sus respectivos suplentes, son seleccionados, mediante sorteo por el CNE. Las funciones de las JE están expresamente establecidas en la LOSPP.<sup>20</sup> Sin embargo, teniendo en cuenta que el CNE tendría la responsabilidad exclusiva del escrutinio y totalización de los votos, la reglamentación aprobada para el Referéndum II dispuso que las responsabilidades de las Juntas Electorales estuvieron limitadas, en lo fundamental, a la expedición de credenciales de miembros de mesa y testigos de su jurisdicción.<sup>21</sup>

Las Mesas Electorales (ME) se integran con cinco miembros y un secretario que son seleccionados, mediante sorteo, entre los listados de docentes, estudiantes y electores. Tienen a su cargo la conducción del acto de votación y del escrutinio. Sus funciones son temporales y se ejercen desde que se constituye la mesa hasta que se suscribe el acta de escrutinio.<sup>22</sup> Para la celebración de este Referéndum, en uso de las atribuciones que le confiere la ley, el CNE dispuso un reagrupamiento de las mesas de votación en centros con una, dos o tres mesas, asignando secretarios auxiliares, en los dos últimos casos.<sup>23</sup>

De conformidad con la normativa vigente, las mesas deben instalarse a las 5:30 a.m. con la presencia de por lo menos tres de sus miembros a efectos de revisar el material electoral y suscribir el acta de instalación.<sup>24</sup> La votación debe iniciarse a las 6:00 a.m. y continuar ininterrumpidamente hasta que voten los electores que estén presentes aguardando su turno. No obstante, los centros de votación se cierran a las 4:00 p.m. Las

<sup>18</sup> LOSPP arts. 24, 49 a 54 y, 235 a 250. La ley dispone que el Congreso debe elegir los miembros “durante el primer semestre del año en que se inicie el período constitucional de los poderes públicos nacionales”.

<sup>19</sup> LOSPP arts. 87 a 89

<sup>20</sup> LOSPP arts. 60, 64 y 66.

<sup>21</sup> Res. 430 arts. 7 y 8.

<sup>22</sup> LOSPP arts. 41 y 70 a 74.

<sup>23</sup> Res. 430, art. 11 párrafo único.

**24 La ausencia de los miembros principales se cubre con los miembros suplentes de la misma mesa electoral o de mesas electorales continuas, en el orden de su designación o en su defecto por los testigos electorales de los partidos políticos que hubieran obtenido la mayor votación en orden jerárquico en la elección de diputados al Congreso hasta que la Junta Electoral adopte las medidas adecuadas de conformidad con lo aprobado por el CNE.**

actividades de las mesas de votación pueden ser fiscalizadas por los representantes de los partidos políticos y de los candidatos (“testigos”), cuando estén debidamente acreditados por el CNE o las JE, según corresponda. 25

### c. Automatización de los procedimientos electorales

La República de Venezuela cuenta con un sistema electoral automatizado que es de los más avanzados en la región. El sistema se basa en tecnología informática de punta y una red integrada de comunicaciones que abarca gran parte del territorio nacional y la casi totalidad de las mesas de votación.

El sistema automatiza las principales etapas del voto ciudadano, desde la lectura electrónica del voto, la acumulación de totales, el escrutinio de los votos y la producción automatizada de actas de escrutinio, la transmisión de totales de cada mesa hacia el Centro de Totalización y la Totalización de resultados al nivel nacional.<sup>26</sup>

La máquina de votación, cumple con tres etapas en su funcionamiento.<sup>27</sup> En primer lugar, cuando se produce la activación y antes de comenzar la votación, la máquina imprime una “acta cero voto” que corrobora que no se haya efectuado ninguna votación previa o ingresado voto alguno en la misma.

Luego sigue la etapa de votación propiamente dicha que comprende la lectura de boletas. Una vez que el elector marca la opción de su preferencia en la boleta electoral o tarjetón, lo deposita en la bandeja de la máquina de votación, la que comprueba si los votos son válidos o no, los discrimina y los contabiliza. El equipo procesa simultáneamente las dos caras de la boleta electoral (razón por la cual el tarjetón puede ser ingresado en la máquina sin posición específica), pudiendo analizar las marcas de votación con un doble lector óptico y ajustando el acumulado total para cada tipo de selección. Cada máquina de votación está provista de una urna que almacena las boletas de votación. Para el caso específico del Referéndum II se dispuso que en la boleta de votación, además de la pregunta relativa al texto de votación se incluyeran dos óvalos para cada una de las opciones (SI, NO).<sup>28</sup> Se previó también la nulidad del voto para los casos de marcas fuera del óvalo, marcas simultáneas en ambos óvalos y omisión de marca en cualquiera de las opciones.<sup>29</sup>

Por último, culminada la jornada y durante la etapa de cierre, la máquina de votación imprime el acta de escrutinio y queda bloqueada para cualquier otra manipulación humana: sólo pueden obtenerse el número de ejemplares necesarios (copia de la misma Acta) para

25 LOSPP, arts. 75 a 84

26 LOSPP, arts. 153 y ss.

27 El funcionamiento de cada máquina de votación es asistido por un técnico, capacitado y entrenado para operarla. El técnico de la máquina de votación debe comprobar que la infraestructura del centro de votación asignado (espacio, electricidad, teléfono) permita su funcionamiento. Durante el proceso de revisión del local previo al día de los comicios, el técnico recibe de la Gerencia de Automatización del CNE la máquina de votación y la impresora, instala el equipo y comprueba su funcionamiento. El día de los comicios, el técnico instala la máquina y la impresora, demuestra que el contenedor de boletas se encuentra vacío, e imprime las actas de escrutinio con todos los datos en cero, entregándolas a los respectivos presidentes de mesas. Estas actas se emiten a fin de que los miembros de mesas y testigos de los partidos políticos puedan verificar que los contadores de la máquina de votación están inicializados con cero, de lo cual se debe dejar constancia en el acta de votación.

28 La res. 430 art.18 dispuso que el instrumento de votación no podía incluir símbolos, signos o elementos que pudieran inducir al elector a sufragar por alguna de las opciones.

29 Res.430 art.24.

notificación de los resultados a las autoridades y distribución a los testigos de los partidos políticos. Esta etapa de cierre comprende asimismo entre sus pasos, la transmisión de los datos al centro de totalización, mediante líneas telefónicas, básicas, celulares o satelitales, dependiendo de la ubicación.<sup>30</sup>

Dentro de las 48 horas siguientes a la finalización de los escrutinios, sobre la base de las actas correspondientes, el CNE debe realizar las totalizaciones de todas y cada una de las mesas.<sup>31</sup> Las totalizaciones pueden ser fiscalizadas por los representantes de los partidos políticos y de los candidatos (“testigos”), cuando estén debidamente acreditados por el CNE o las JE, según corresponda.

La ley prevé la posibilidad de optar mediante resolución fundada del Consejo Nacional Electoral (CNE) por el sistema manual en aquellos casos en que el sistema automatizado no pudiese ser implementado por razones de transporte, seguridad o infraestructura de servicios, al.<sup>32</sup> En los centros de votación manuales los integrantes de la mesa deben realizar el escrutinio de los votos emitidos y determinar la nulidad de aquellos que no cumplan con las condiciones de validez necesarias.

## 2. Infraestructura electoral

De acuerdo con las constancias del Registro Electoral Permanente, la República de Venezuela contaba con un número total de 10.940.596 electores distribuidos en las 10.556 mesas electorales, de los 8.403 centros de votación habilitados en todo el país, según se refleja en el siguiente cuadro:

ESTADO	ELECTORES	CENTROS	MESAS
DTO. FEDERAL	1.163.640	559	8831
AMAZONAS	39.958	45	448
ANZOATEGUI	534.949	342	4456
APURE	164.672	172	1198
ARAGUA	686.606	316	4495
BARINAS	262.121	300	3337
BOLIVAR	500.353	429	5507
CARABOBO	836.560	335	5571
COJEDES	127.133	133	1145
DELTA AMACURO	60.246	118	1122
FALCON	395.481	450	5500
GUARICO	292.872	256	3311
LARA	701.089	539	6688
MERIDA	344.339	366	4410
MIRANDA	1.163.465	635	8878
MONAGAS	320.144	267	3524

<sup>30</sup> Algunas máquinas no cuentan con mecanismos de comunicación de modo que la tarjeta de datos es transportada por integrantes del Plan República hasta el Centro de Totalización que corresponda, (ver pag. 9 la referencia al Plan República).

<sup>31</sup> Res. 430 arts 28 a 30REG. Ver también LOSPP arts 175 a 180.

<sup>32</sup> LOSPP arts. 154 a 157.

NVA ESPARTA	191.568	121	1153
PORTUGUESA	335.923	489	5521
SUCRE	387.612	453	5506
TACHIRA	460.289	458	5544
TRUJILLO	308.732	418	4459
VARGAS	177.307	109	1144
YARACUY	235.104	273	2298
ZULIA	1.238.636	703	9995
EMBAJADAS	11977	117	
TOTAL	10.940596	8.403	10441

Funcionaron un total de 6998 máquinas de votación y aproximadamente el 92% del electorado pudo participar en el proceso automatizado.<sup>33</sup> El cuadro que sigue refleja el número de mesas y máquinas de votación por Estado:

ESTADO	No. de máquinas de votación.
DTO FEDERAL	774
AMAZONAS	27
ANZOATEGUI	353
APURE	104
ARAGUA	432
BARINAS	160
BOLIVAR	313
CARABOBO	516
COJEDES	84
DELTA AMACURO	40
FALCON	250
GUARICO	189
LARA	454
MERIDA	220
MIRANDA	736
MONAGAS	204
NVA ESPARTA	152
PORTUGUESA	199
SUCRE	256
TACHIRA	292
TRUJILLO	186
VARGAS	121
YARACUY	160
ZULIA	786
EMBAJADAS	
TOTAL GENERAL	6.998

<sup>33</sup> De los 10.940.596 inscritos en el padrón, 9.956.509 personas votarían en centros automatizados.

## Plan República

El Plan República fue establecido en 1963. Se denomina así a la operación que está a cargo de las Fuerzas Armadas (Fuerza Aérea, Ejército, Marina y Guardia Nacional) y que comprende la logística, distribución, entrega, custodia y recolección de todo el material electoral, incluida la custodia y traslado de los disquetes y las tarjetas inteligentes que contienen la información electoral de cada boleta procesada por una máquina de votación, la identificación de la máquina por su número, y la individualización del centro de votación correspondiente. 34 Asimismo, el Plan República es responsable por los servicios de seguridad durante el día de los comicios.

---

34 Para la realización del Referéndum II, el Plan República contó con 70.000 efectivos militares.

### III. Desarrollo de la Misión

La Misión desarrolló sus labores entre los días 8 y 18 de diciembre y estuvo conformada por 13 observadores internacionales provenientes de diferentes países del Hemisferio. Tuvo como objetivo fundamental la evaluación de los sistemas automatizados y manuales de votación, así como los de comunicación utilizados para la transmisión de resultados. En atención a este propósito en la integración se privilegió la incorporación de observadores técnicos, especializados en sistemas.<sup>35</sup>

Tomando en consideración su estructura y propósitos fundamentales, el desplazamiento de los observadores estuvo limitado al Distrito Federal y a las cabeceras departamentales de los Estados de Miranda, Valencia, Vargas y Zulia.

#### 1. Preparativos del Referéndum. Algunos aspectos de organización electoral

La distribución de credenciales, tanto de miembros de mesa como de testigos o representantes de los candidatos se completó, en términos generales, dentro del período establecido.

La instalación de las mesas de votación comenzó el domingo 12 y pese a las intensas lluvias, el día anterior al Referéndum, las autoridades electorales y los responsables del Plan República informaron que dicho procedimiento se había completado en un porcentaje superior al 50 %.<sup>36</sup> Asimismo, indicaron que cerca de 50.000 ciudadanos habían recibido capacitación para el cumplimiento de las funciones en las mesas de votación<sup>37</sup> y que se habían entregado más de 7 millones de ejemplares de la propuesta de nueva constitución, a lo largo del territorio nacional.

Se realizó un mantenimiento exhaustivo en todas las máquinas de votación con anterioridad a su traslado a los centros correspondientes. Asimismo, en los días previos a la consulta y como consecuencia de un minucioso control de calidad efectuado a la producción de los instrumentos de votación, la impresión de los mismos debió suspenderse en dos

---

35 Santiago Murray, Jefe de Misión, Cristina Tomassoni, Jefe Adjunto de Misión; Observadores internacionales: Moisés Benamor; Luz Marina Escamilla, Alfredo Fischer; Guillermo Gallarday, Judith Lobos; Senen Magariños; Fátima Nicoletti, Félix Ortega de la Torre, Jorge Tlatelpa y, Raúl Sanguinetti.

36 Cabe destacar que de conformidad a las declaraciones de Angel Rangel, Director Nacional de Defensa Civil, determinados centros de votación debieron ser utilizados como refugios para albergar a los damnificados por las lluvias. Esta circunstancia obligó a reubicar algunas mesas en el Distrito Federal y en los Estados de Carabobo, Falcón, Lara, Nueva Esparta, Sucre, Vargas, Yaracuy.

37 El total de miembros de mesa era aproximadamente de 60.000.

oportunidades. No obstante, la entrega de los 12 millones de boletas requeridas para el Referéndum se cumplió en los plazos previstos y con las especificaciones técnicas convenidas.<sup>38</sup>

A efectos de incentivar la participación y salvaguardar el derecho al voto, se dispuso el funcionamiento gratuito de los servicios de metro y metrobús y se decretó que el 15 de diciembre sería un día festivo no laborable.<sup>39</sup>

Con el propósito de recibir denuncias sobre eventuales irregularidades el día del Referéndum, el Ministerio Público informó sobre la asignación de 233 fiscales en el interior del país, 55 en el área metropolitana y 6 nacionales, asistidos por 85 funcionarios de apoyo.

Teniendo en cuenta que el acto de votación no ofrecía complicaciones, las autoridades electorales estimaron que cada elector demoraría en sufragar 3 minutos y 35 segundos desde su identificación en la mesa hasta el ingreso del instrumento de votación en la máquina. Por otra parte, la transmisión de resultados de la mesa al Centro de Totalización se estimó en 35 minutos, con lo cual el CNE anunció que estaría en condiciones de dar publicidad a los primeros resultados antes de las 7:00pm.

Las pruebas de ingeniería del sistema automatizado de votación se efectuaron a partir del 8 de diciembre y el sábado 11 se llevó a cabo el simulacro nacional con el propósito de verificar el funcionamiento de los equipos (máquinas e impresoras) así como la calidad de las boletas y la transmisión de las actas. De conformidad a la información brindada por el CNE, se registró el funcionamiento positivo de todos los equipos. Los observadores asistieron a los simulacros que se efectuaron en diez centros del área metropolitana y pudieron verificar que el acta automatizada reflejaba los votos marcados en las boletas correspondientes y detectaba como nulos las marcaciones erróneas que se habían efectuado de modo intencional. Asimismo, los observadores técnicos comprobaron que dichas actas fueron correctamente transmitidas al Centro de Totalización.

## 2. *La campaña electoral*

La campaña electoral se inició en los últimos días de noviembre con demostraciones masivas a favor y en contra de la propuesta de texto constitucional.<sup>40</sup> Estas primeras marchas, golpes de cacerolas y cohetes, fueron las primeras manifestaciones de una decisión dividida entre los partidarios del SI y del NO. Los argumentos sostenidos en defensa de la primera de las opciones destacaban que la propuesta de constitución aseguraba un marco efectivo de defensa de los derechos humanos, cambios importantes en el funcionamiento de la economía, la defensa de la democracia participativa mediante el establecimiento de los poderes electoral y ciudadano y el reconocimiento de los derechos

---

<sup>38</sup> Las inspecciones fueron realizadas por International Press, empresa que tuvo a su cargo la elaboración de los instrumentos de votación, el CNE, ES&S (*Election Systems & Software*), fabricante de la máquina de votación y que brinda la certificación de las boletas e INDRA, empresa responsable de la integración del sistema automatizado de votación.

<sup>39</sup> El decreto de la ANC establecía que los empleados que concurrieran a trabajar recibirían una compensación en el salario.

<sup>40</sup> La campaña por el SI fue clausurada por el Presidente de la República el domingo 11 de diciembre con una multitudinaria concentración en la Plaza Bolívar. Los partidarios del NO convocaron a una misa en la Catedral Metropolitana.

indígenas, entre los aspectos de mayor importancia. Por el contrario, sus adversarios sostenían como elementos negativos de la propuesta, el cambio de nombre del país, la discriminación de los venezolanos naturalizados, la militarización de la administración pública, la concentración de poder en el ejecutivo, la posibilidad de censurar la información, la integración unicameral del congreso, y la ausencia de una descentralización efectiva.

En los días previos al Referéndum se publicaron una seguidilla de encuestas sobre el comportamiento electoral. Los sondeos de opinión de principios de diciembre indicaban, en forma coincidente, una marcada brecha en la intención de voto a favor del SI, según se refleja en la tabla que sigue:<sup>41</sup>

ENCUESTADORA	OPCION SI	OPCION NO
Datanálisis	67%	33%
Consultores 21	71%	22%
Instituto Venezolano de Análisis	66%	24%
Mercanálisis	63%	27%

En cuanto a la abstención, las empresas, en general, prefirieron no hacer proyecciones aunque algunas indicaron que el calor de la campaña hacía suponer un nivel de participación mayor que en anteriores oportunidades. Otras, sin embargo, consideraron que las intensas lluvias podrían constituirse en un factor multiplicador de la abstención.

Cabe destacar que, muy pronto, la campaña fue adquiriendo escenarios de confrontación bien definidos.<sup>42</sup> Los ánimos se exaltaron y frente a un clima político radicalizado el tono proselitista fue, en ciertos casos, agresivo, descalificador, y desprovisto de la necesaria altura que exigían el debate y el respeto al disenso. Los enfrentamientos se trasladaron a los distintos sectores de la sociedad y la tensión y la pugna política afectaron a altos dignatarios de la Iglesia Católica.<sup>43</sup> El nivel alcanzado por estos acontecimientos motivó que el CNE hiciera, en distintas oportunidades, un llamado a la tolerancia y a la calma.

Desde el arribo de la Misión sus integrantes mantuvieron diversas entrevistas con autoridades gubernamentales y electorales, así como con referentes políticos de las dos opciones. Estas reuniones tuvieron como propósitos comunicar los objetivos generales de la Misión, recibir información sobre las posibles problemáticas en la campaña y recabar testimonios y eventuales quejas sobre presuntas irregularidades y/o inquietudes.<sup>44</sup>

Una de las preocupaciones expresadas por algunos referentes políticos fue la relativa a la desconfianza en el Plan República debido a una supuesta parcialización de las

<sup>41</sup> Las fichas técnicas de las encuestadoras revelaban que los estudios de opinión pública se habían realizado en las ciudades más importantes del país con muestras estratificadas y aleatorias.

<sup>42</sup> Algunos sectores promocionaron la abstención como la única vía para rechazar la propuesta constitucional y deslegitimar el proceso.

<sup>43</sup> En el **ANEXO IV**, se incluye copia de la comunicación de la Conferencia Episcopal.

<sup>44</sup> José Vicente Rangel, Ministro de Relaciones Exteriores, Aristóbulo Iztúriz, segundo Vice Presidente de la ANC, Alexis Aponte, Vice- Ministro del Interior, Andrés Caleca, Presidente del CNE, Rafael García Borges y Miriam Kornblitz, Miembros Titulares del CNE, Allan Brewer Carías, Alberto Francheschi, constituyentes, Dr. Pedro Nikken, Dr. Gerardo Blyde, Dr. Bernabé Castillo, Dra. Mireya Rodríguez, congresista.



fuerzas militares y a su participación activa en la promoción de la opción oficialista. Otra, estuvo referida al supuesto uso indebido de los recursos del Estado para promover la opción positiva del Referéndum. Asimismo, algunos ciudadanos se acercaron a los integrantes de la Misión para manifestar su preocupación por lo que calificaron de ausencia de legitimidad del proceso y a cuestionar la imparcialidad de algunos miembros de la institución electoral.<sup>45</sup> Todas estas inquietudes fueron trasladadas a las autoridades electorales, quienes manifestaron la disposición del organismo a remitir expedientes a la Fiscalía y a la Contraloría cuando la sustanciación de los expedientes que se presentaran, así lo exigiera.

Sin duda el tema más polémico del proceso fue el relativo a la nueva contratación de la empresa integradora del sistema automatizado de votación.<sup>46</sup> Dicha empresa había tenido bajo su responsabilidad el proceso comicial anterior en el cual, conforme los estudios de auditoría realizados, se habían registrado inconsistencias en el escrutinio.<sup>47</sup> Al respecto, cabe señalar que al firmarse el nuevo contrato y como respuesta a las preocupaciones de la opinión pública, las partes acordaron incluir una cláusula por la cual la referida empresa debería pagar US\$ 3.500 por cada máquina que fallara al integrar los resultados. No obstante, no resultaron incorporadas otras previsiones de tipo tecnológico referidas a las cláusulas de confidencialidad y a la propiedad del programa fuente, que habían sido solicitadas por distintos sectores.

### 3. Evaluación del sistema de votación

La evaluación general del sistema automatizado se efectuó con especial énfasis en la seguridad e integridad de los procesos y datos (totales de votos, escrutinio automático y totalización), la transmisión de los resultados por mesa hacia el Centro de Totalización, la razonabilidad de los sistemas de respaldo y el plan de contingencias así como los niveles de auditabilidad.

Durante el relevamiento de la información se encontraron dificultades de orden normativo que limitaron el alcance de la evaluación al impedir tomar conocimiento sobre los programas de computadora utilizados en las máquinas de votación y en el Centro de Totalización y los controles y procedimientos inherentes a su utilización. A pesar de que la Misión, solicitó una copia de distintos documentos y programas mediante nota dirigida al Presidente del CNE, que se incluye en el Anexo V, no fue posible tener acceso a ellos en su totalidad. Ante esta situación, se aplicaron diferentes técnicas de auditoría, basadas principalmente en entrevistas cruzadas, de modo que permitieran lograr un mayor

---

45 Ver comunicaciones incluidas en el Anexo V. En relación con el financiamiento de las campañas electorales, cabe señalar que el CNE tiene competencia para investigar el origen de los recursos económicos que se destinen a éstas y limitarlos, si fuera el caso. De conformidad a la legislación aplicable, (RES. 430, parágrafo único del art. 15 y RES. 447, arts. 2 ) los funcionarios públicos, incluido el Presidente de la República, estaban autorizados para hacer campaña, pero tenían prohibido la utilización de los recursos públicos. En los días previos al Referéndum, distintas organizaciones civiles protestaron ante el CNE por el uso de recursos y bienes del Estado en la campaña. El Colegio de Abogados de Caracas presentó una denuncia formal ante el CNE en relación a este tema. En lo que respecta a la supuesta parcialidad de algunos de los miembros del organismo electoral, se indicó que por espacio de unos días y por resolución de la ANC, la gestión del CNE había sido confiada a tres de sus integrantes, con prescindencia de las consultas al pleno de la institución.

46INDRA.

47La Comisión Bicameral del Congreso para el Estudio y Evaluación del proyecto de Automatización llevó a cabo un trabajo de investigación que concluyó con la presentación de un informe en el que se identifican presuntas irregularidades y responsabilidades. Sometido a la consideración del pleno de la Comisión, no resultó aprobado por falta de quórum.

entendimiento sobre el sistema y contribuyeran a la obtención de mayores elementos de juicio para la evaluación integral realizada por la Misión. 48

La evaluación se efectuó teniendo en cuenta las ocho fases principales, que se describen a continuación, y sobre la base de la relevancia que tiene el proceso *vis a vis* los riesgos tecnológicos a los que el sistema podría estar expuesto.

a. Etapa de Adecuación

Comprende todas las actividades relacionadas a la puesta a punto de los sistemas e infraestructura. Entre otros aspectos, se incluyen el mantenimiento y calibración de las máquinas de escrutinio, la impresión de boletas de acuerdo a las especificaciones técnicas requeridas, la emisión del listado de cédulas de electores de cada mesa de votación, la actualización de datos (*Flash Card*) y programa para la máquina de escrutinio (*firmware*), la revisión e instalación de las líneas telefónicas y de suministro eléctrico, la realización de pruebas unitarias e integrales de todos los programas / *software* y sistema de transmisión y totalización involucrados.

---

**48 Se sostuvieron reuniones con los principales gerentes del área de Automatización del Consejo Nacional Electoral (CNE) y con personal técnico de la empresa INDRA, contratada para el desarrollo y procesamiento del sistema de escrutinio automatizado. Asimismo, se han llevado a cabo reuniones con representantes de la empresa fabricante de la máquina de votación *Election Systems & Software* (ES&S) y con gerentes y personal técnico de la empresa CANTV, a cargo de la infraestructura de telecomunicaciones del sistema. Producto de estas reuniones se ha obtenido información relevante del sistema respecto a los componentes e infraestructura que intervienen en el proceso electoral.**

El CNE dispone de 7,370 máquinas de votación distribuidas en los 24 estados del territorio venezolano, de las cuales 350 son de respaldo y el resto para atender aproximadamente el 92% de la población electoral. Para su funcionamiento estas máquinas disponen de un dispositivo de tecnología PCMCIA llamado *Flash Card* (que almacena los parámetros necesarios para la utilización de la máquina y la suma de los votos realizados), un Módem (para transmisión del resultado), un conjunto de 8 lectores ópticos (4 en la parte superior y 4 en la inferior, para capturar el voto sin importar la dirección y sentido en que se ingrese la boleta) y un dispositivo electrónico interno para almacenar el *Firmware* (que contiene la lógica elemental para la operación de la máquina).



Durante las entrevistas sostenidas se informó a la Misión que las máquinas habían sido sometidas a rigurosas pruebas y al mantenimiento necesario para estas elecciones, con resultados satisfactorios. Ello pudo constatar, a través de algunos documentos de impresión y ejecución de las pruebas. No obstante, se estima, que la revisión de esta documentación puede estar sujeta a errores, por lo que es conveniente automatizar esta parte de la revisión.

Independientemente de las pruebas antes mencionadas, los observadores técnicos realizaron otras adicionales sobre la máquina de votación que se encontraba disponible, para este propósito, en las instalaciones del CNE. En dichas pruebas se constató la calidad de las marcas que las máquinas estaban programadas a leer.

Respecto a la distribución del *firmware* no se dispuso de información respecto al programa fuente y los mecanismos de control de integridad del mismo. Lo mismo es aplicable a las versiones del BIOS y el Sistema Operativo de la máquina de votación como para el Sistema Operativo y programas del Centro de Totalización.

Cabe subrayar que los controles de integridad tienen por objeto minimizar el riesgo de alteración no autorizada de un programa en una función específica o puntual, o en su totalidad. Estos controles revisten mayor importancia en los casos en los que un mismo programa debe ser copiado a varios equipos, tal como en el caso de los programas de las máquinas de votación sobre los cuales es válido suponer que pueden afectar la forma en que se realiza el escrutinio automático.

*b. Etapa del acta inicial con votos en CERO*

Esta etapa refiere a los procedimientos que se cumplen antes del ingreso de votos. En dicha oportunidad se ejecuta la opción de apertura de la mesa de votación y se procede a la impresión del acta inicial con el contenido de los archivos de datos, los cuales deben tener los contadores en cero, comprobando que no se ha realizado ninguna votación previa. Asimismo, en esta fase se efectúa una transmisión del acta inicial con votos en cero hacia el Centro de Totalización. Este procedimiento, cumplido inmediatamente antes del ingreso de votos, sirve como un mecanismo de verificación del funcionamiento de la línea de comunicación.

*c. Etapa del ingreso de votos y escrutinio automatizado*

Involucra el ingreso de la boleta en la máquina y la contabilización del voto de acuerdo a los criterios de validez o nulidad del mismo. En relación a ello, se comunicó a la Misión que el *firmware* de la máquina de votación considera la inhabilitación de los botones de su menú a fin de evitar interrupciones en el normal desenvolvimiento del proceso de votación o del escrutinio, sean éstas accidentales o producidas en forma intencional. Asimismo, la máquina dispone de precintos para asegurar que no se pueda intercambiar el *Flash Card* durante su utilización. También se indicó que el *firmware* había sido programado

para registrar las fallas de calibración sobre la máquina durante la votación, de modo que al enviar los resultados de mesa hacia el Centro de Totalización, se recibían también unos indicadores sobre el comportamiento de la máquina durante todo el proceso. La Misión estima que el control tiene un efecto positivo desde el punto de vista de la exclusión de factores que distorsionan los resultados como es el del mal funcionamiento de la máquina de votación.

*d. Etapa de la transmisión de los resultados por mesa*

Comprende las siguientes actividades: totalización de los votos por mesa, conexión de la línea telefónica a la máquina de votación, transmisión verificada de los resultados hacia el Centro de Totalización, desconexión de la línea telefónica y emisión del Acta de Escrutinio confeccionada por la máquina, la cual es confrontada con el número de electores que han votado en la mesa según el Cuaderno de Votación. En relación a esta etapa importa destacar que, para poder transmitir los resultados, previamente deben ser activadas dos llaves físicas de la máquina de votación y conectarse la línea de comunicación al módem. El tiempo neto de transmisión, después de validar el usuario y clave de cada máquina, es de aproximadamente 7 segundos, según las estadísticas proporcionadas por el CNE y CANTV, circunstancia que conjuntamente con la red de comunicaciones y los controles implantados, minimizan la posibilidad de interferencias durante las comunicaciones. No obstante ello, sería muy conveniente incorporar un mecanismo de encriptación de la información.

*e. Etapa de totalización de resultados*

La fase comprende la recepción de los resultados transmitidos de las mesas de votación, la comprobación del origen de la transmisión, el registro de los resultados por

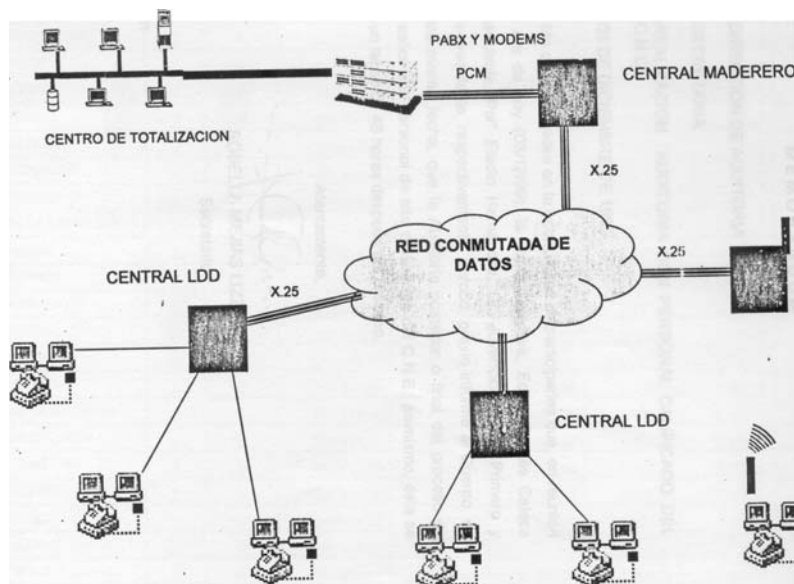
mesa y la consolidación a diferentes niveles tales como parroquia, municipio, estado y al nivel nacional.

La comunicación de los resultados de las máquinas de votación hacia el Centro de Totalización se realiza, en su mayoría, a través de líneas dedicadas e inalámbricas, para las regiones que no cuentan con las facilidades necesarias.

Estas líneas fueron especialmente habilitadas por CANTV y utilizan la infraestructura de la red conmutada de la misma. Es importante notar que dicha empresa instaló una minicentral de telefónica dentro de las instalaciones del CNE (en su Centro de Totalización), logrando así que las comunicaciones se realizaran, básicamente, entre centrales de la misma red telefónica que provee dicho operador de comunicaciones.

Para la recepción de los resultados fueron instalados en el Centro de Totalización 3 números troncales telefónicos que se conectan a 168 módems distribuidos en 24 módems de 33.6 Kbps para cada uno de los 7 servidores de red. Adicionalmente, se dispone de 40 módems para respaldo.

Se incluye a continuación el diagrama de conexión correspondiente:



Cabe subrayar que el nivel de carga que soportan los 168 módems ha sido probado en anteriores elecciones y, más recientemente, con la realización de las pruebas previas al referéndum. Se estableció que, en un plazo máximo de 3 horas, se puede finalizar la transmisión de los resultados de todas las mesas al Centro de Totalización. En dicho centro, el CNE dispone de dos computadoras HP 9000, siendo una de ellas respaldo simultáneo de la otra. Estos servidores almacenan los totales de cada máquina de votación para luego realizar los procesos de totalización.

La Misión no tuvo a su disposición la información necesaria para incluir en este informe una evaluación relativa a la funcionalidad y control de integridad de los programas, salvo la mención de que las funciones son elementales para la acumulación de totales de acuerdo a cada nivel. Por lo tanto, el control sobre los resultados recae sobre el proceso de auditoría posterior que tiene a su cargo el CNE.

*f. Etapa de difusión de los resultados*

Incluye la transmisión de los resultados a los servidores de difusión, su almacenamiento y producción de los informes para los medios de comunicación, producción de gráficos, generación de páginas Web y producción de CD's con los resultados por mesa.

El principal riesgo en esta fase es la posibilidad de alteración de los resultados a publicar. Al respecto, se indicó a la Misión que existe un *firewall* configurado para controlar los accesos, pero no se proporcionaron mayores detalles.

*g. Etapa de auditoría post- comicios*

Comprende las actividades de verificación de los resultados obtenidos por el sistema automatizado a través de la confrontación de los resultados de una muestra de las actas automatizadas contra las boletas físicas. Dicha auditoría fue diseñada sobre la base de una metodología con un marco estadístico válido y, como es de público conocimiento, contemplaba la selección aleatoria de una muestra de 288 mesas, que serían auditadas por 25 equipos técnicos del CNE. 49

En la tabla siguiente se indican la distribución de la muestra.

**Distribución de la Muestra por estado y tipo de acta**

ESTADO	TOTAL	MESAS		ACTAS A AUDITAR		
		AUTOMATICAS	MANUALES	TOTAL	AUTOMATICAS	MANUALES
1 D.FEDERAL	831	776	55	31	30	1
2 ANZOATEGUI	456	353	103	14	13	1
3 APURE	198	105	93	4	3	1
4 ARAGUA	495	432	63	18	17	1
5 BARINAS	337	160	177	7	6	1
6 BOLIVAR	507	313	194	13	12	1
7 CARABOBO	571	522	49	22	21	1
8 COJEDES	145	84	61	4	3	1
9 FALCON	500	250	250	10	8	2
10 GUARICO	311	189	122	8	7	1
11 LARA	688	454	234	18	16	2
12 MERIDA	410	220	190	9	8	1
13 MIRANDA	878	736	142	30	29	1
14 MONAGAS	324	204	120	8	7	1
15 NVA ESPARTA	153	153	0	5	5	0
16 PORTUGUESA	521	199	322	9	7	2
17 SUCRE	506	256	250	10	8	2
18 TACHIRA	544	292	252	12	10	2
19 TRUJILLO	459	186	273	8	6	2
20 YARACUY	298	150	148	6	5	1
21 ZULIA	995	786	209	32	30	2
22 AMAZONAS	48	27	21	2	1	1
23 D.AMACURO	122	40	82	2	1	1
24 VARGAS	144	121	23	6	5	1
25 EMBAJADAS						
<b>TOTALES</b>	<b>10441</b>	<b>7008</b>	<b>3433</b>	<b>288</b>	<b>258</b>	<b>30</b>

La Misión estima que esta fase constituye el pilar fundamental para verificar la transparencia sobre el sistema automatizado ya que, en términos generales, la información del sistema no es de libre disposición y acceso.

Adicionalmente, se analizó el procedimiento automático de selección de la muestra de actas a auditar por el CNE. A continuación se muestra un extracto del programa del CNE

49 A la fecha de elaboración de este informe, el Consejo Nacional Electoral no había remitido los resultados de la mencionada auditoría interna, pese a las reiteradas solicitudes efectuadas en ese sentido.

para la selección de la muestra, que ha sido escrito en el lenguaje de programación *Visual Basic*:

```

Randomize
Aleatorio = Int((IntMax * Rnd)) + 1
Digitos = Len(CStr(IntMax)) - 1
For I = 0 To Digitos
    lblAlea(I).Visible = True
    lblAlea(I) = ""
    lblAlea(I).BackColor = &H808080

```

Al respecto es importante notar que dicho programa utiliza la función de generación de números aleatorios propia del lenguaje de programación "Rnd", el cual no utiliza ningún parámetro de semilla, que de haber sido así podría introducir un sesgo en la selección de la muestra al convertir el proceso en pseudo aleatorio.<sup>50</sup> La función de aleatoriedad "Rnd" proporciona un número aleatorio con varios decimales que fluctúa entre 0 y 1 (sin llegar realmente al valor 1). Lo más probable es que el lenguaje de programación utilice como semilla la hora del reloj interno de la computadora, con lo cual la probabilidad de reproducir la misma secuencia aleatoria de centros de votación en diferentes ejecuciones del programa (o predecir las actas que serían seleccionadas) tiende a ser ínfima.

Por lo expuesto, es importante que existan controles implantados que permitan mantener la integridad del programa de selección de la muestra y proporcionen el nivel de transparencia necesario de que la muestra es totalmente aleatoria, que carece de sesgo y que no ha sido previamente definida. A continuación se muestra un cuadro con los resultados de estas pruebas realizadas durante el referéndum.

#### *h. Etapa del plan de contingencia*

Durante las actividades que se cumplieron para evaluar el sistema, se identificaron algunos mecanismos para enfrentar posibles contingencias. Asimismo, es conveniente resaltar que el CNE a través de su área de Tecnología Electoral, ha desarrollado un "sistema automatizado de ayuda" que permite monitorear cualquier tipo de incidente que pueda afectar el normal desenvolvimiento del proceso, de modo que se destinen los recursos necesarios para su oportuna solución. En el cuadro que sigue se resume la descripción del plan de contingencia.

<i>Contingencia</i>	<i>Medidas a adoptarse</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si el <i>Flash Card</i> no funciona</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se solicita la copia de respaldo del <i>Flash Card</i> al responsable de la custodia.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falla de la máquina de votación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se continúan introduciendo las boletas en la urna correspondiente avisando previamente a la mesa de ayuda. Si la avería es reparable se repara y se prosigue. Si la avería no lo es, las boletas se procesan en una máquina contigua a la que se le inserta el <i>Flash Card</i> correspondiente y a la que se le inicializa los contadores en CERO. Si en el centro no existe una máquina</li> </ul>

<sup>50</sup> Un proceso de generación de números "pseudo aleatorio" proporciona una secuencia de números al azar, pero la diferencia es que la misma semilla, aunada al mismo algoritmo de generación (programa), produce siempre la misma secuencia de números aleatorios.



	contigua, se procede con el escrutinio manual. En todos los casos se levanta un acta de incidencias. Si llega a fallar una impresora se utiliza una contigua.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si las líneas de comunicación no funcionan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El respaldo principal de las telecomunicaciones radica en la infraestructura de comunicaciones de CANTV y en su plan de contingencias de servicio a la comunidad. Además, la ruta principal de conexión entre los dos nodos <i>Newbridge 3600</i> redundantes de CANTV hacia el concentrador <i>NewBridge 3600</i> y de ahí a la central <i>ALCATEL CPA</i> de 1500 líneas 4E1 por PCM (<i>Pulse Code Modulation</i>) tiene como respaldo un cable directo 43 (cable de frecuencia vocal) y una ruta redundante con 2 radios de 18 y 21 GHZ 4E1. En el extremo se tiene un equipo de técnicos de telefonía listos a solucionar cualquier eventualidad no contemplada. Si el error es de la línea de comunicación del centro de votación, el Centro de Totalización, a través de las mesas de ayuda, proveerán de un celular y un módem con la posibilidad de transmitir a través del mismo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falla en el suministro eléctrico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las máquinas tienen dos baterías (UPS) que le proporcionan una autonomía de 12 horas, tiempo considerado suficiente para culminar la votación, el escrutinio y transmitir los datos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falla de la computadora del Centro de Totalización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen dos computadoras HP 9000 los cuales son espejos el uno al otro.</li> </ul>

### *Jornada Electoral*

Como fue señalado al inicio de este capítulo, la reducida integración de la Misión no permitió efectuar una observación cualitativa y cuantitativa del proceso. En atención a ello sólo se incluyen, respecto a la jornada electoral, algunos comentarios de carácter general.

Cabe destacar, en primer lugar, que el exceso de precipitaciones originó situaciones de emergencia con lamentables pérdidas humanas y materiales en distintos Estados del país.

Por otra parte, las lluvias torrenciales registradas en casi todo el territorio nacional si bien demoraron la instalación de las mesas, no impidieron que miles de votantes concurrieran a emitir su voto. A petición de la directiva de la ANC, el CNE decidió postergar dos horas (hasta las 6:00pm) el cierre de los comicios, debido a la situación creada por las lluvias. La decisión provocó algunas discrepancias y comentarios relativos a una supuesta manipulación del horario de la votación para favorecer al oficialismo.

Según información brindada por voceros del Ministerio Público, la Fiscalía General procesó más de 50 denuncias en relación a supuestos ilícitos electorales ocurridos en diversos centros de votación, la mayoría de ellos relacionados con violaciones al cierre de la campaña electoral.

Los primeros resultados fueron dados a conocer por el CNE, pasadas las 7:30pm.:

Votos escrutados	78.15%
------------------	--------

Participación	45.84%
Abstención	54.15%
Votos afirmativos	71.15%
Votos negativos	28.85%
Votos nulos	4.39%

La Misión, seleccionó al azar determinados centros de votación a fin de validar los resultados obtenidos de cada una de estas mesas con los totales generados por el Centro de Totalización. En la Vasta que sigue se ilustra el trabajo efectuado.

**MUESTRA ALEATORIA DE MESAS  
ACTAS DE VOTACION SELECCIONADAS POR LA OEA  
REFERENDUM DIA 15.12.1999**

SEGUN ACTA OBTENIDA EN LA MESA								COMPARACIÓN CON RESULTADOS DEL CENTRO DE TOTALIZACION (*)
ESTADO	# ACTA	CENTRO	MESA	SI	NO	NULOS		
D.FEDERAL	00034-026-6	200	2	460	342	12	TOTALES DE VOTOS OK	
CARABOBO	03083-784-6	18560	1	455	383	29	TOTALES DE VOTOS OK	
CARABOBO	03084-473-1	18560	2	481	370	32	TOTALES DE VOTOS OK	
CARABOBO	03085-164-9	18560	3	461	364	33	TOTALES DE VOTOS OK	
MIRANDA	06114-571-7	38680	1	288	797	21	TOTALES DE VOTOS OK	
MIRANDA	06115-495-4	38680	2	292	766	33	TOTALES DE VOTOS OK	
MIRANDA	06116-421-3	38680	3	301	864	15	TOTALES DE VOTOS OK	
MIRANDA	06076-570-4	38480	2	310	468	12	TOTALES DE VOTOS OK	

(\*) Durante las elecciones se dispuso del terminal de la oficina del Gerente de Automatización del CNE. Dicho terminal estaba conectado directamente a los computadores del Centro de Totalización.

El Jefe de Misión concurrió a la Sala de Prensa del CNE con el propósito de dar a conocer las impresiones preliminares de la Misión. El texto del comunicado ha sido incluido en el ANEXO VII.

Al día siguiente se dieron a conocer los resultados finales: 51

Participación	44.38%
Abstención	55.62%
Votos afirmativos	71.78%
Votos negativos	28.22%
Votos nulos	4.43%

La auditoría post-comicios fue efectuada por el CNE el viernes 21 de enero del 2000. Si bien la Misión no pudo presenciar el procedimiento, fue informada sobre los resultados positivos de la misma.

---

51 En los escrutinios realizados en el exterior, la participación superó el 51% (aproximadamente 6.000 ciudadanos), la opción negativa alcanzó el 57.62 y la positiva el 42.38%.

#### IV. Conclusiones y Recomendaciones

Venezuela tiene amplia experiencia en el uso de sistemas automatizados de votación en virtud de haberlo implementado en los distintos comicios celebrados a partir de noviembre de 1998. Es indudable que el sistema de votación automatizado facilita las etapas de votación, escrutinio y totalización, permitiendo un proceso más eficiente y reduciendo el tiempo requerido para totalizar los resultados electorales. No obstante, vale la pena recordar que las máquinas de votación son equipos electrónicos complejos que requieren condiciones especiales de preparación, mantenimiento, instalación y manejo. Asimismo, los instrumentos de votación deben ser producidos conforme a normas muy precisas. Por otra parte, la red de comunicaciones debe obedecer a características muy especiales: un alto nivel de confiabilidad y capacidad para transmitir un elevado volumen de información en un periodo reducido de tiempo.

Teniendo en cuenta los análisis y evaluaciones efectuadas al sistema de votación automatizado, la Misión se permite señalar las siguientes conclusiones:

Flexibilidad y funcionalidad. El sistema cumple su propósito en virtud de reducir significativamente la intervención humana, reconocida como la principal fuente generadora de errores incluida la discusión subjetiva de los miembros de la mesa en los procesos de escrutinio manual. Cabe notar que los mecanismos de control implantados con el uso de la infraestructura de telecomunicaciones de la operadora, aunado al tiempo efectivo promedio de la transmisión de resultados, el cual bordea los 7 segundos, reducen significativamente la posibilidad de interceptación durante las transmisiones. Sin perjuicio de lo expuesto, es conveniente incorporar mecanismos de encriptación estándar sobre las telecomunicaciones.

Procedimientos de respaldo y planes de contingencia. Los esquemas de manejo de contingencias, aunque no fueron formalmente demostrados a la Misión, parecerían proveer características de razonabilidad para afrontar los inconvenientes que pudiesen presentarse, sin afectar notoriamente el funcionamiento del sistema.

Integridad de los procesos y datos y el nivel de auditabilidad. De acuerdo a disposiciones normativas internas del país, no fue posible para la Misión tener conocimiento sobre los programas de computadora y procedimientos de control utilizados tanto en las máquinas de votación como en el Centro de Totalización. Por tal motivo, se estima que el mecanismo fundamental para asegurar la integridad y transparencia del proceso automático y sus resultados sea corroborado a través de la selección y revisión de una muestra aleatoria representativa de las actas escrutadas, que se obtenga y se verifique con un procedimiento de auditoría transparente y se encuentre sustentada en un marco teórico estadísticamente válido. En tal sentido, se constató que el CNE había preparado un documento formal con una base muestra estadísticamente válida y con procedimientos documentados que posibilitan una revisión confiable de los resultados.<sup>52</sup> Cabe mencionar que el sistema de revisión tiene características particulares de diseño que posibilitan la evaluación del proceso, basándose en boletas de votación que luego de registradas por el sistema automatizado se mantienen como prueba documental para permitir auditorías y verificaciones posteriores del proceso

---

<sup>52</sup> “Cronograma y Procedimiento de la Prueba Previa y la Auditoría Posterior para el Referéndum de Diciembre 1999”.

automatizado. Sin embargo, considerando la coyuntura de restricción normativa antes expuesta, se estima conveniente aumentar el nivel de transparencia en la selección de la muestra, a través de un procedimiento de características equivalentes a las expuestas en nuestras recomendaciones.

Sobre este particular, vale la pena subrayar que la contratación de un servicio de terceros, implica la necesidad de establecer mecanismos de supervisión y control, de carácter principalmente preventivo, que aseguren la conclusión de las metas trazadas. En el caso de la contratación de la empresa integradora, los acuerdos contractuales y normativos que se han negociado dificultan la necesaria labor de supervisión sobre, por ejemplo, el control de versiones del *software*, y no contribuye a la transferencia de conocimiento hacia el CNE que permita minimizar para el país los costos del proceso en su conjunto.

A continuación se presenta un conjunto de sugerencias o recomendaciones que tienen como propósito incrementar los niveles de control interno sobre el sistema electoral automatizado:

- Implementar un procedimiento de certificación y control automatizado de la integridad del programa de selección de la muestra a auditar, de modo que se asegure que dicho programa, (previamente verificado por los entes pertinentes, tales como la Auditoría Interna del CNE), no ha sido modificado, ni total ni parcialmente, desde el momento de su validación hasta el momento de su uso. Para ello, y a modo de ejemplo, se pueden utilizar algoritmos estándar de verificación de integridad como los incorporados en el programa VALIDATE.EXE, componente del programa antivirus de McAfee. Asimismo, dada la susceptibilidad expuesta por una computadora personal, que es donde se ejecuta el programa de muestreo, es conveniente adoptar mecanismos de seguridad adicionales para proteger también la microcomputadora y el *software* de base residente en la misma. Controles de integridad, semejantes a los sugeridos para el programa de selección de la muestra, pueden ser aplicados directamente a los archivos / programas especiales de carga del sistema operativo y al mismo sistema operativo y módulos complementarios.
- Considerar, en los convenios contractuales para servicios de automatización, las provisiones necesarias para mantener niveles que posibiliten el control sobre los diferentes procesos relacionados y, la transferencia de conocimientos.
- Incorporar al sistema un procedimiento para mantener en sitios protegidos las copias de los programas con la última versión e implementar mecanismos de control preventivos de la integridad sobre la copia y distribución de los programas, principalmente sobre el BIOS, sistema operativo y *firmware* de las máquinas de votación, así como del *software* de base y programas del Centro de Totalización.
- Actualizar la documentación relativa a la infraestructura de los sistemas y de los procedimientos involucrados incluyendo los planes de contingencias.

- Diseñar un sistema de pruebas cuyo alcance, magnitud y resultados no sean de conocimiento de la empresa o encargados del procesamiento de datos, de modo que se contribuya a demostrar la transparencia del proceso.
- Realizar el mantenimiento de las máquinas de votación solicitando instrucciones sobre la periodicidad y procedimientos al propio fabricante de las mismas (ES&S).
- Velar por el mantenimiento de las condiciones apropiadas para el almacenamiento de las máquinas de votación respecto al nivel de temperatura, ambientes libres de polvo y otros.
- Coordinar con el fabricante y evaluar conjuntamente la opción de automatizar la validación de los parámetros de calibración de la máquina, dado que se evidenció que la revisión visual de los reportes de prueba puede causar errores.
- Automatizar el sistema de control, distribución y almacenamiento de las máquinas de votación, de modo que se mantenga información actualizada, histórica y oportuna respecto al desempeño de cada equipo. Dentro de la información a considerar se sugiere registrar el estado de incidencias presentadas durante las pruebas, fechas en las que se le realizó mantenimiento, razones, cantidad, entre otros.
- Encriptar los resultados de cada mesa que serán transmitidos a través de las líneas telefónicas.
- Poner a disposición del público los totales por mesa a través de INTERNET. Este sería el único mecanismo por el cual cualquier persona que tome conocimiento de los resultados de una mesa, podría contrastarlo con los resultados recibidos y publicados por el Centro de Totalización, lo cual contribuiría a la transparencia del proceso.