

INNOVACIÓN EN ELECCIONES:

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Luigui Villegas Alarcón
Gema N. Morales Martínez (Coords.)



INNOVACIÓN EN ELECCIONES: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

INNOVACIÓN EN ELECCIONES: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Luigui Villegas Alarcón
Gema N. Morales Martínez
(Coords.)



INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA NUEVO LEÓN

Consejera Presidenta

Mtra. Beatriz Adriana Camacho Carrasco

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtro. Luigui Villegas Alarcón

Lic. Rocío Rosiles Mejía

Mtro. Alfonso Roiz Elizondo

Mtro. Carlos Alberto Piña Loredó

Mtra. Martha Magdalena Martínez Garza

Lic. María Guadalupe Téllez Pérez

Secretario Ejecutivo

Mtro. Luis Javier Vaquero Ochoa

INNOVACIÓN EN ELECCIONES: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

© Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Nuevo León
5 de Mayo 975, oriente, Col. Centro,
C. P. 64000, Monterrey, Nuevo León, México
81 1233 1515 y 800 2336569

© Autoría: John Beebe, Megan Dias, Zetty María Bou Valverde, Yara Ivette Campo Berrío, Piero Alessandro Corvetto Salinas, Thomas Hicks, Gerardo de Icaza Hernández, Martín Ferreiro, Dania Paola Ravel Cuevas, Patricio Francisco Santamaría Mutis, Alejandro Tullio, Nataly Viviana Vargas Gamboa, Luigui Villegas Alarcón, Gema Nayeli Morales Martínez y María Elena Wapenka Galeano.

ISBN: 978-607-7895-77-0

ISBN (versión electrónica): 978-607-7895-78-7

Editado e impreso en México, 2022

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Los juicios y afirmaciones expresados en esta publicación son responsabilidad de las autoras y autores, y el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Nuevo León no los comparte necesariamente.

CONTENIDO

- 9 Agradecimientos
- 11 Presentación
- 15 Prólogo
-
- 19 Vote PopUps: un conjunto de herramientas
comunitarias para la divulgación y la educación
de los votantes en Canadá
John Beebe y Megan Dias
-
- 35 Un breve repaso del proceso de inclusión
en el ámbito electoral costarricense
Zetty María Bou Valverde
-
- 47 El impacto de los medios digitales en las funciones
del Tribunal Electoral de Panamá
Yara Ivette Campo Berrío
-
- 61 Democracia para todas y todos: la aplicación
del Protocolo para garantizar el derecho al voto
de las personas transgénero en Perú
Piero Corvetto
-
- 76 Innovaciones en las elecciones de los Estados Unidos:
lecciones aprendidas de las recientes elecciones
federales
Thomas Hicks

- 95 Reformas electorales en América Latina (2017-2021):
tendencias y desafíos
Gerardo de Icaza y Martín Ferreiro
- 115 Innovación electoral en México: mecanismos
institucionales hacia un sistema electoral más
incluyente
Dania Ravel
- 133 Innovaciones transitorias y permanentes
de la legislación electoral chilena en tiempos
desafiantes para la democracia y de pandemia
de SARS-CoV2 (coronavirus)
Patricio Santamaría Mutis
- 152 La transformación de procesos electorales:
información electoral y difusión de resultados
provisionales en Argentina, 1983-2021
Alejandro Tullio
- 171 Elecciones generales de Bolivia 2020:
caos e innovación
Nataly Viviana Vargas Gamboa
- 188 Ciudadanía informada y democracia incluyente
en elecciones
Luigui Villegas Alarcón y Gema N. Morales Martínez
- 207 Innovaciones en la normativa electoral implementadas
en las elecciones municipales de 2021. El caso
paraguayo
María Elena Wapenka

AGRADECIMIENTOS

Para las democracias occidentales, la «innovación» representa una capacidad para alinear dinámicamente los instrumentos normativos e institucionales con las necesidades sociales en la organización de elecciones. En las últimas décadas, los gobiernos democráticos del continente americano han enfrentado diversos desafíos, los cuales han empujado a introducir nuevos recursos orientados al cambio para preservar la integridad electoral.

Desde modificaciones constitucionales, reformas legislativas, implementación de planes y programas, hasta el lanzamiento de plataformas tecnológicas, los países hemos respondido con propuestas innovadoras a estos retos. La adopción de estas medidas merece una revisión sistemática y reflexiva para comprender la diversidad de problemas y sus respectivas soluciones. Además, esta revisión de casos nos ayudará a propagar buenas prácticas internacionales que contribuyan al intercambio de nuevas ideas y el fortalecimiento de la asistencia electoral como comunidad global.

En esta obra, sus coordinadores, el Mtro. Luigui Villegas Alarcón y la Mtra. Gemma N. Morales Martínez, nos ofrecen un valioso tour por algunos sistemas electorales del continente, sus problemas, sus soluciones y sus historias. La lectura de esta obra, de más de una decena de artículos, nos estimula a reflexionar temas fundacionales de las democracias. Por ejemplo, la inclusión, la igualdad, la educación cívica y el libre acceso a la información.

Estos casos, Canadá, Costa Rica, Panamá, Perú, Estados Unidos de América, México, Chile, Argentina, Bolivia y Paraguay, ilustran nuestra diversidad, pero a la vez nuestra fortaleza institucional para garantizar elecciones libres y justas. Agradezco genuinamente tanto a los coordinadores como a todas y todos los autores de la obra por sus

valiosas participaciones y su compromiso. Estoy convencida que esta publicación motivará a la comunidad y a las autoridades electorales del continente en su búsqueda de alternativas.

*Mtra. Beatriz Adriana Camacho Carrasco
Consejera Presidenta del Instituto Estatal Electoral y de
Participación Ciudadana de Nuevo León
Noviembre de 2022*

PRESENTACIÓN

La democracia se escribe a través del tiempo, pasa por movimientos sociales, políticos, económicos y culturales; se ajusta a cambios acorde a los sucesos que transcurren y que van dando paso a nuevas y diferentes formas de hacer las cosas.

Esta misma democracia a la que nos referimos, la que vino ganando terreno desde finales del siglo xx en contra de dictaduras establecidas y abrió camino al reconocimiento de derechos; la que dista de ser estática y, a pesar de grandes avances y sumadas victorias, hoy continúa enfrentando retos que ponen en riesgo su implementación y efectividad.

Sumado a ello, la pandemia por COVID-19, que ha permanecido ya por más de dos años en el mundo, ha provocado la necesidad de implementar una serie de acciones que permitan una continua participación, pero en salvaguardia de la seguridad de toda la ciudadanía en materia de salud.

Todos estos factores hacen que la democracia sea un sistema cuyos elementos son cambiantes, y es así como no deja de sorprendernos. Alrededor del mundo se han reflejado diversos cambios e innovaciones para hacer frente a los retos que año con año se presentan y que, por ende, apuntan a mejoras en los sistemas electorales y democráticos.

Por una parte, la tecnología resultó ser una gran aliada en los últimos años, sobre todo derivado de la citada pandemia, al propiciar el uso de diferentes formas de votar, de participar y hasta de manejo de la información. Las campañas electorales migraron de grandes mítines a plataformas virtuales y redes sociales; las candidaturas pasaron a ocupar un espacio que, si bien ya se ceñía a los estándares de comunicación actuales, aún no se daba ese gran paso hacia las plataformas virtuales. De igual forma sucedió con las autoridades electorales,

quienes incluyeron de forma expedita nuevas formas de capacitar, convocar y hasta de votar.

Asimismo, las formas de promover un voto informado entre la ciudadanía derivaron en impulsar, con mayor fuerza, que las instituciones implementaran mecanismos y micrositos específicos para proporcionar información sobre los procesos electorales y las candidaturas en un solo lugar. Por su parte, los países que tuviesen establecido en sus normativas la posibilidad de implementar el voto electrónico, o bien, de forma remota, pudieron utilizarlo en diferentes ocasiones para invitar a la ciudadanía a emitir el sufragio sin necesidad de asistir a las mesas de votación, y así evitar un escrutinio de horas junto a otras personas miembros de mesa e incluso de prescindir del manejo de boletas electorales y del bolígrafo que pasa por distintas manos. Diferentes formas de votar buscaron cauce y fueron puestas en marcha para evitar aglomeraciones en las casillas durante la Jornada Electoral; este fue el caso también del voto postal y del voto anticipado, en lugares donde la normatividad electoral así lo permitiese.

Por otra parte, la capacitación, como parte fundamental en cualquier elección —ya sea dirigida a miembros de mesa, a partidos políticos, medios de comunicación, así como a diferentes figuras electorales—, migró también al ámbito virtual. Ya fuera de manera sincrónica, asincrónica o autodidacta, no podía pasar de largo y resultaba crucial su implementación. Otro aspecto que se vio modificado fue el de la observación electoral, la cual dejó de ser necesariamente presencial al transitar a un sistema híbrido con el uso de plataformas virtuales para reunirse y compartir información.

Más allá de la pandemia, y como mencionamos con anterioridad, la democracia se encuentra en constante evolución por diferentes factores, ya sea si dirige su cauce hacia mecanismos de inclusión, de participación y de evolución, o bien, cuando factores externos y circunstancias ajenas orillan a aportar innovaciones para la organización de elecciones, como pueden ser recursos presupuestarios limitados, condiciones geográficas adversas, entre otros.

El objetivo de esta obra colectiva, denominada *Innovación en elecciones: experiencias internacionales*, ha sido poder compartir diversas

experiencias respecto de innovaciones en elecciones, como referente de buenas prácticas ejecutadas bajo diferentes circunstancias, en distintas partes del mundo, las cuales permitan un intercambio de ideas, de perspectivas y de formas de hacer las cosas, no solo en elecciones, sino en materia de transparencia, educación cívica, inclusión, justicia electoral, entre otros.

Así fue como nos dimos a la tarea de revisar qué países habían tenido elecciones recientemente para invitarles a participar a través de voces diversas, especialistas en la materia, inmersos en las actividades democráticas y electorales de su entorno. Derivado de ello, contamos con una obra colectiva compuesta por 12 ensayos y conformada por diferentes países y perfiles —entre autoridades electorales, academia y organismos internacionales—, quienes comparten valiosas experiencias dignas de escucharse, de aprender de ellas e incluso de considerar replicarlas, si las circunstancias lo permiten, en nuestros distintos espacios.

Esta obra está dirigida a toda persona que cree en la democracia y en los valores que la sustentan, en la democracia como sistema político que fomenta la participación y la inclusión de todas las voces de una sociedad. La democracia cambiante, con innovaciones en elecciones, atinentes a las necesidades de nuestras sociedades en constante evolución.

Nuestro agradecimiento a todas las personas que confiaron en este proyecto y decidieron participar aportando su experiencia, su tiempo y sus conocimientos, y así lograr una obra que permita compartir innovaciones en elecciones y buenas prácticas. Gracias a todas ellas por hacerlo posible. Esperamos que sirva como una herramienta en la mejora constante y crecimiento de nuestras democracias.

Luigi Villegas Alarcón
Gema N. Morales Martínez
Coordinadores

PRÓLOGO

La democracia no es solo un tipo de régimen político, sino también un ideal en construcción. Si bien es un concepto descriptivo, caracterizado por instituciones y procedimientos, también es una idea prescriptiva que encarna una serie de principios y valores deseables (Bobbio, 1984). Aunque la democracia ideal no pueda realizarse en la práctica, nos permite avanzar en el perfeccionamiento de nuestros sistemas políticos. En esto consiste, en esencia, el proyecto democrático: en hacer posible la participación igualitaria de la ciudadanía en los asuntos públicos para alcanzar una mejor sociedad. Es esta aspiración la que da vida al texto actual y a las innovaciones que se encuentran entre sus páginas.

Como bien refiere esta obra, la democracia no es estática. Como aspiración permanente, ha experimentado evolución y pasado por diversos arreglos institucionales. Basta recordar que, originalmente, en la antigua Grecia del siglo V a. C. —o incluso antes, en Siria-Mesopotamia (Keane, 2022)— la democracia se reducía a una asamblea de varones propietarios que tomaban decisiones a mano alzada. No es sino hasta el siglo XVIII en que emergen los primeros esbozos de lo que llegaría a ser la democracia liberal y representativa, con órganos legislativos electos popularmente y división de poderes. No fue sino hasta bien entrado el siglo XX que una mayoría de países expandió el sufragio para, finalmente, incluir en el proceso político a la otra mitad de la población: las mujeres.

Todas estas etapas de la evolución de los sistemas democráticos han requerido distintos diseños e innovaciones institucionales, los cuales han permitido que el funcionamiento de la democracia converja un poco más con los ideales que la animan. En Grecia, la igualdad de

oportunidades de participación era fundamental. Por ello, los atenienses se valían de la insaculación y de máquinas como el *kleroterion*, que aseguraba la aleatoriedad en la selección de posiciones cívicas. Hoy en día, las necesidades han cambiado dramáticamente y a la igualdad de oportunidades en la participación se ha añadido una larga lista de imperativos para el funcionamiento de la democracia, como la existencia de registros confiables de votantes, papeletas y urnas que aseguren integridad en las elecciones, y muchos otros elementos que van más allá de los comicios, como los frenos y contrapesos, y las protecciones al ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.

Innovación en elecciones: experiencias internacionales es una rica obra colectiva de vivencias nacionales y locales de todo el continente americano, la cual nos habla de esta capacidad de innovar en la democracia y que nos permite intercambiar buenas prácticas y ejemplos para perfeccionar nuestros sistemas electorales. Las materias son diversas y cubren innovaciones en transparencia, tecnología electoral, inclusión, educación cívica, participación ciudadana y reformas electorales, entre otras áreas. El libro incorpora muchas lecciones cruciales derivadas de la pandemia de COVID-19, que obligó a autoridades electorales a modificar sus procedimientos aceleradamente para hacer compatible el ejercicio del sufragio con la protección a la salud pública. Los protocolos sanitarios mencionados en estas páginas para el plebiscito constitucional en Chile y las elecciones recientes en Bolivia, México y Paraguay son buen ejemplo de ello.

Los ensayos de esta obra revelan que la innovación electoral en la región hunde sus raíces en el anhelo democrático de hacer posible una mayor y más equitativa participación ciudadana en los asuntos públicos. Con esto en mente, los órganos electorales de la región han puesto en práctica acciones consistentes con este anhelo, que es también una demanda social. En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones ha fortalecido la inclusión de mujeres, de residentes en el extranjero, de personas con discapacidad y de poblaciones indígenas en el proceso electoral. En Perú, la iniciativa de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de implementar el Protocolo para garantizar el

derecho de las personas trans en la Jornada Electoral contribuyó a la inclusión de uno de los grupos más vulnerables del país y de la región. En Bolivia, ante un contexto de tensión y tras la anulación de las elecciones del 2019, el nuevo Órgano Electoral Plurinacional (OEP) contribuyó decisivamente a la representación efectiva de las mujeres y de pueblos indígenas en la elección de 2020. Chile, Estados Unidos, México y Paraguay no se quedaron atrás con innovaciones en materia de igualdad de género, discapacidad y utilización de materiales electorales en lenguas indígenas, entre otras.

A estas acciones se suman otros cambios relevantes que han fomentado el acercamiento de los procesos electorales a la población. En Canadá, los vanguardistas centros de votación emergentes —Vote PopUps (vPU)— de Elections Canada revelan una ciudadanía informada e interesada en expresarse y en encontrar solución a los problemas de sus comunidades. En Panamá, la democracia digital se ha puesto en práctica para facilitar información a la población, automatizar procesos, combatir noticias falsas y, sobre todo, abrir canales de comunicación entre las instituciones y la ciudadanía. En Argentina, la tecnología ha facilitado el acceso a la información relevante sobre el proceso electoral y una mejor difusión de resultados electorales provisionales. En Nuevo León, México, el micrositio Voto Informado permitió a la ciudadanía conocer mejor los perfiles y propuestas de sus candidatas y candidatos. En nuestro continente se entiende que la democracia, si quiere pervivir, debe ir aparejada a una vocación de mejora permanente.

Este libro es testimonio de que la democracia y sus instituciones —especialmente el sufragio— pueden evolucionar y adaptarse a nuevas demandas sociales. Estos intentos por innovar para acercar a la ciudadanía al proceso político son fundamentales en momentos, como el actual, de profundo descontento, en los que emergen los cantos de sirena del populismo autoritario, los cuales casi siempre acaban degradando la vida democrática. Trabajar para tener instituciones más incluyentes, transparentes y efectivas es la única ruta para asegurar un futuro a la democracia. Quiero por ello expresar mi más profundo

agradecimiento a las y los autores de esta obra, así como a las instituciones a las que pertenecen, por su notable contribución a esta empresa colectiva e inacabada de perfeccionar la democracia.

Kevin Casas-Zamora¹
Secretario General de IDEA Internacional

1 Secretario General del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) e Investigador Senior del Diálogo Interamericano. Fue segundo Vicepresidente y Ministro de Planificación Nacional de Costa Rica, así como Secretario de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos. Es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford.

VOTE POPUPS: UN CONJUNTO DE HERRAMIENTAS COMUNITARIAS PARA LA DIVULGACIÓN Y LA EDUCACIÓN DE LOS VOTANTES EN CANADÁ

John Beebe¹ y Megan Dias²

En Canadá y en las democracias en todo el mundo, la participación electoral ha disminuido en los últimos 40 años (Kostelka y Blais, 2021). En la década de los ochenta, la participación electoral en Canadá se mantuvo estable en torno a 75%. A principios de la década de los noventa, comenzó a disminuir de manera constante, con su punto más bajo en 2004, cuando tan solo 60.9% de los canadienses emitieron su voto. En 2015, vimos un aumento significativo en la participación electoral, cuando 68.3% de los canadienses votaron. En las dos elecciones realizadas desde entonces, la participación electoral se ha mantenido bastante constante: 67% y 62.5% de los canadienses votaron en las dos últimas elecciones (Elections Canada, 2022). La participación electoral en Canadá es más baja entre los nuevos canadienses y los jóvenes canadienses (Elections Canada, 2021).

The Democratic Engagement Exchange (The Exchange) está comprometido con construir una democracia vibrante e inclusiva, en la que todos los que viven en Canadá contribuyan a crear comunidades saludables y a resolver nuestros desafíos más apremiantes. En parte, la manera en que lo logra es asegurando que todos los canadienses tengan la oportunidad de que se escuche su voz al participar en el proceso electoral. Específicamente, The Exchange se centra en abordar las necesidades de los votantes que votan por primera vez y con poca frecuencia en Canadá. Los jóvenes, los nuevos canadienses, las personas de color y aquellos con niveles educativos y con ingresos más bajos enfrentan mayores barreras para votar y votan en menor

1 Fundador del Democratic Engagement Exchange de la Universidad Ryerson, Canadá.
2 Estudiante de Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Texas en Austin.

medida que el promedio en Canadá. The Exchange provee herramientas y recursos para las organizaciones comunitarias que atienden a estas comunidades y trabaja para superar las barreras que enfrentan durante la votación.

Una de las iniciativas más exitosas de The Exchange son los Vote PopUps (VPU, por sus siglas en inglés). Los VPU son una herramienta para las organizaciones comunitarias y los líderes locales comprometidos con fomentar, de forma no partidista, la participación electoral para simular la experiencia de votación y desmitificar el proceso para los votantes primerizos y poco frecuentes. Invita a los miembros de la comunidad a participar en un centro de votación simulado y emitir una boleta de práctica. Es importante destacar que también actúa al vincular explícitamente el proceso electoral con los temas que preocupan a los miembros de la comunidad. En lugar de simplemente decir a las personas que voten y darles información sobre cómo hacerlo, los VPU empiezan por preguntarles qué es lo que les importa, escuchan su respuesta y luego las invitan a participar en la experiencia de votación simulada. Se basa en tres suposiciones: que la mayoría de la gente quiere participar, que para los votantes primerizos y poco frecuentes el proceso de votación puede parecer intimidante y que es necesario vincular las elecciones con los temas que preocupan a la gente.

Los VPU se han utilizado con éxito por cientos de organizaciones comunitarias (por ejemplo, bibliotecas, organizaciones comunitarias de salud, agencias de asentamiento y YMCA) en todo Canadá en las últimas tres elecciones federales y tres elecciones provinciales. Este informe describirá lo que son los VPU, cómo funcionan y cómo se han utilizado en Canadá. Se hablará sobre cuál ha sido el éxito del programa y algunos de los desafíos que ha enfrentado.

En última instancia, la experiencia de los VPU destaca la importancia de llegar a los votantes donde ellos están. Demuestra el éxito de los programas que trabajan para enlazar el proceso de votación con los temas que preocupan a la gente. Destaca la importancia de desmitificar el proceso de votación. Presenta el poderoso papel que las organizaciones comunitarias pueden desempeñar para empoderar a las comunidades y fomentar una democracia activa y saludable.

Vote PopUps

Vote PopUp (VPU) es un conjunto de herramientas creado por The Exchange diseñado para despertar el interés en las elecciones y desmitificar el proceso de votación para los votantes primerizos y poco frecuentes. El diseño de los VPU se basa en tres suposiciones confirmadas por la investigación académica y la experiencia sobre el terreno.

La primera suposición es que la mayoría de la gente quiere participar. Los VPU comienzan con el sencillo supuesto de que, en igualdad de condiciones, los ciudadanos se preocupan por su democracia y quieren que se escuche su voz. De hecho, en la literatura académica sobre la participación de los votantes, rara vez se identifica a la apatía hacia la política como la razón por la que las personas no participan en la política. En cambio, esta investigación arroja que los costos de participar, como el tiempo asociado con el proceso de votación en sí, o investigar acerca de los candidatos y los temas, pueden ser prohibitivos (Downs, 1957; Aldrich, 1993; Aytac y Stokes, 2019; Blais y Sevi, 2021). Otra investigación revela que votar es un hábito, y una vez que se socialice a los ciudadanos para que voten por primera vez, será más probable que voten en el futuro (Plutzer, 2002). Del mismo modo, las redes sociales y ser *invitado* a votar son importantes. Cuando un partido político, un pariente o amigo o un miembro de una organización cívica pide a las personas que voten, es más probable que lo hagan (Plutzer, 2002; Gerber y Green, 2015; Verba *et al.*, 1995). Por último, es más probable que los ciudadanos voten cuando tienen la capacidad de hacerlo. Los estudios han determinado que las personas que votan tienen ciertas «habilidades cívicas». Poseen la capacidad de entender diferentes temas, articularlos y comprender cómo los diferentes procesos políticos se relacionan con esos temas (Verba *et al.*, 1995). Cuando los ciudadanos carecen de estas habilidades, es menos probable que participen.

La segunda suposición en la que se basan los VPU está estrechamente ligada con este concepto de habilidades cívicas. Esta presunción sostiene que, para los votantes que votan por primera vez y los que votan con poca frecuencia, el proceso de votación puede resultar

intimidante. La votación implica varias reglas sobre la identificación y la interacción con los empleados del Gobierno. Incluye una boleta, la cual tiene un aspecto diferente en Canadá que en otros países. Para aquellos que no han votado antes, o que rara vez lo han hecho, todos estos aspectos pueden resultar desconocidos e incómodos. No saber cómo se desarrolla el proceso y desconocer cómo obtener información sobre este puede ser un elemento disuasorio para estos votantes. De hecho, un estudio de 2021 realizado por Elections Canada determinó que la dificultad percibida de votar es un fuerte elemento disuasorio para votar para ciertos segmentos de la población canadiense. Específicamente, para los jóvenes, los estudiantes, los desempleados, las personas con discapacidades y las personas indígenas, las cargas logísticas asociadas con la votación son mayores (Aytaç y Stokes, 2019; Blais y Sevi, 2021). Para ayudar a estas personas a votar, es necesario lograr que el proceso de votación sea menos intimidante y más accesible.

La suposición final en la que se basan los VPU es que existe la necesidad de relacionar aquello que le importa a la gente con las elecciones. Esta hipótesis sostiene que, si bien las personas se preocupan por los problemas que afectan a sus comunidades, no siempre los relacionan con las elecciones específicas que se están celebrando. Existe una tendencia a considerar que la política está separada de la vida diaria. Esto puede llevar a que las personas no participen, porque no consideran que afecte a los problemas que les importan. Múltiples estudios han arrojado que el interés por la política, o la falta de este, es uno de los principales determinantes de la participación política (Blais y Sevi, 2021). Los votantes que no se interesan por la política y no creen que el resultado de una elección determinada tenga un impacto significativo en sus vidas tendrán menos probabilidades de votar. Por esta razón, no basta con darles información a quienes votan por primera vez y a los votantes poco frecuentes sobre cómo funciona el proceso. Es una parte importante de desmitificar el proceso y hacerlo menos intimidante, pero también es necesario relacionar los temas que preocupan a la gente con el proceso electoral.

Estas tres suposiciones subyacen al diseño de los VPU y fundamentan la forma en que se ejecutan. El conjunto de herramientas VPU incluye todo lo necesario para crear un centro de votación simulado. Incluye una urna, pantallas de votación y boletas de muestra. También incluye una guía que describe las mejores prácticas de cómo ejecutar los VPU.

Los VPU comienzan con la pregunta «¿Qué es lo que le importa?». Cuando los participantes se acercan a los VPU, se les invita a compartir los temas que son importantes para ellos y sus comunidades. Se incita a los participantes a escribir los temas que son importantes para ellos en un cartel, una pancarta o en notas adhesivas pegadas a una pared. Esto les ayuda a relacionar estos temas con la elección en sí y empodera a los participantes para compartir sus prioridades y hacer que se escuchen sus voces. También sirve como una muestra pública de las prioridades de las comunidades.

Después de esto, se invita a los participantes a acercarse al centro de votación simulado y a emitir un voto. Los participantes pueden ver cómo es la boleta y practicar cómo emitir el voto al ir detrás de la pantalla de votación y sufragar. Las boletas pueden incluir una lista de temas generales como «asistencia médica», «vivienda», «educación», «impuestos», «medio ambiente» como una forma de reforzar aún más la relación entre los asuntos que importan a la comunidad y las elecciones. El personal o los voluntarios que dirigen los VPU están disponibles para guiar a los participantes a través del proceso, responder cualquier pregunta que tengan y dar información sobre qué identificación se necesita para votar y dónde están los centros de votación.

Después de emitir su boleta simulada, se invita a los participantes en los VPU a contribuir a un tablero comunitario llamado «¿Por qué votamos?». Se les impulsa a compartir por qué creen que votar es importante, qué temas les importan y por qué votarán en las siguientes elecciones. Esto permite, una vez más, que se escuche la voz de los participantes. También crea una demostración tangible del valor de votar en la voz auténtica de la comunidad. Muchas organizaciones comunitarias mantienen y muestran este tablero para que otros miembros de la comunidad puedan verlo.

VPU en acción

Los VPU se crearon en 2015. Se han utilizado en tres elecciones federales y en tres elecciones provinciales. En cada una de estas elecciones, los VPU fueron financiados y respaldados por Elections Canada o por la agencia electoral de la provincia que celebró las elecciones provinciales o municipales. La agencia electoral provee las boletas, pantallas de votación simuladas y urnas o máquinas tabuladoras simuladas. También han brindado apoyo financiero al equipo de The Exchange para llevar a cabo capacitaciones de VPU y crear guías y materiales promocionales.

Los VPU son únicos en el sentido de que están dirigidos por organizaciones comunitarias, muchas de las cuales no suelen llevar a cabo actividades de promoción de participación de los votantes. The Exchange capacita a las organizaciones comunitarias para que implementen los VPU ellas mismas. Para muchas organizaciones comunitarias, la promoción de la participación de los votantes está fuera del alcance de su misión y sus servicios formales. Sin embargo, están fuertemente comprometidas con fortalecer la voz de su comunidad. Además, estas organizaciones están en mejores condiciones de dirigir las actividades de participación de los votantes, ya que tienen vínculos de confianza con los votantes nuevos y poco frecuentes. Aplicar los VPU en estas organizaciones asegura que se llegue a estos votantes primerizos y poco frecuentes. También reúne a diversas organizaciones comunitarias y las ayuda a convertirse en líderes en el compromiso cívico en torno a las elecciones. Así, The Exchange trabaja para generar confianza y crear relaciones con estas organizaciones, y colabora con ellas para que pongan en marcha los VPU durante el periodo previo a las elecciones.

Con este fin, The Exchange, en asociación con Apathy is Boring, una organización que promueve la participación de los votantes jóvenes en Canadá, creó la Coalición Canada VOTE. Esta coalición trabaja para desarrollar capacidades en todo el sector comunitario. Creado antes de las elecciones federales de 2019 y ampliado durante las elecciones federales de 2021, es el único movimiento no partidista de acercamiento

y promoción de la participación para los votantes de Canadá. A través de la Coalición Canada VOTE, The Exchange trabajó para ofrecer a estas organizaciones capacitación sobre cómo poner en marcha los VPU y los recursos necesarios. La Coalición Canada VOTE también fungió como un eje en que las organizaciones comunitarias y los líderes locales de todo el país podían reunirse y compartir las mejores prácticas y las lecciones aprendidas de sus experiencias con VPU y otros esfuerzos para acercar a los votantes con los que han participado. Así, la Coalición Canada VOTE ha empoderado a numerosas organizaciones en todo el país con el conocimiento, las habilidades y la capacidad para liderar actividades eficaces de promoción de la participación para los votantes para apoyar una democracia sana y vibrante.

Finalmente, los VPU han tenido un gran alcance en Canadá. Más de 800 organizaciones sin fines de lucro y líderes locales y más de 400 organizaciones del sector comunitario se han unido a la Coalición Canada VOTE. Se informó que se celebraron más de 350 VPU en todo el país en 2019; los últimos VPU electorales se realizaron en persona y estos VPU involucraron a más de 20,000 canadienses. Esperamos que estas estimaciones infravaloren la cantidad de VPU que se llevaron a cabo, ya que la mayoría de las organizaciones que asistieron a las capacitaciones de VPU o solicitaron el conjunto de herramientas no informaron sobre sus eventos.

Efectos de los VPU

The Exchange ha llevado a cabo varias evaluaciones informales y una formal del programa VPU desde 2015. Estas evaluaciones han arrojado que los VPU han ayudado a informar a los ciudadanos sobre cómo votar y han fomentado su interés en las elecciones. La evaluación formal del programa VPU determinó que era eficaz para llegar a los inmigrantes, las personas de color y los jóvenes, todos los cuales son grupos que a menudo necesitan más movilización en torno a la votación. Estableció que después de intervenir en una VPU era más probable que los participantes dijeran que entendían cómo funciona el proceso de votación

y que se sentían más cómodos con la votación. Muchos mencionaron que valoraban lo fácil y cómodo que era el proceso de los VPU. Los VPU sirvieron para mostrar a estos participantes que el proceso de votación no era complicado ni intimidante, sino fácil y cómodo.

El personal de las organizaciones comunitarias que dirigía los VPU consideró que en gran medida los programas fueron bien recibidos por sus comunidades: 83.1% de ellos opinó que los VPU eran eficaces para desmitificar el proceso de votación e inspirar confianza entre los participantes en la votación. Por otra parte, 74.6% de los miembros del personal encuestados también pensaba que los VPU eran un factor clave para motivar a los participantes a votar (Mahéo, 2020).

Es necesario realizar más investigaciones para evaluar con mayor precisión si los VPU aumentaron la participación de los votantes entre las personas involucradas. Esta investigación puede ser bastante difícil, ya que hay muchos factores que determinan la participación en una elección. Además, a diferencia de los Estados Unidos, Canadá no hace públicos los padrones electorales, por lo que es más difícil determinar si un individuo votó o no. Se necesita investigar más sobre los efectos de los VPU en la participación de los votantes y sobre cuestiones más amplias sobre la eficacia de varios métodos no partidistas de participación de los votantes.

En última instancia, la participación de los votantes en las elecciones de 2015, 2019 y 2021 en las que se realizaron VPU fue de 68.3%, 67% y 62.5%, respectivamente (Elections Canada, 2022). Estas cifras representan un movimiento al alza en la participación de los votantes en Canadá. En las tres elecciones celebradas antes de las elecciones de 2015, de 2006 a 2011, la participación electoral promedio fue de 61.5%. La participación de los jóvenes también ha aumentado significativamente desde 2006. En 2008, la participación juvenil alcanzó un mínimo histórico de 59%. En las elecciones de 2015, 2019 y 2021, la participación de los jóvenes alcanzó 68%, 67% y 66%, respectivamente (Elections Canada, 2022).

Sin duda, no estamos diciendo que se deba atribuir única o incluso principalmente este reciente aumento en la participación de votantes en Canadá a los VPU y al trabajo de la Coalición Canada VOTE. Sin em-

bargo, los VPU y el trabajo de la Coalición Canada VOTE son emblemáticos del trabajo que las organizaciones comunitarias, los proveedores de servicios y otras organizaciones de la sociedad civil están haciendo para ayudar a fomentar y mantener una democracia saludable, vibrante e inclusiva.

Los VPU y las organizaciones comunitarias

Una de las fortalezas de los VPU y los aspectos que los hacen únicos es que están gestionados por organizaciones comunitarias. Las organizaciones comunitarias desempeñan un papel activo al atender a su comunidad y ofrecer programas y otros apoyos que se adaptan a las necesidades de su comunidad. Sin embargo, para muchas organizaciones comunitarias, las actividades de promoción de la participación de los votantes se consideran fuera de su misión o responsabilidad. De hecho, para muchas de las organizaciones de la Coalición Canada VOTE, cuando implementaron los VPU, fue la primera vez que ofrecieron programas para la participación cívica. Los VPU ayudaron a las organizaciones comunitarias a considerar la participación electoral como una forma importante de servir a sus comunidades.

Un conjunto diverso de diferentes organizaciones ha implementado los VPU. Según una evaluación independiente del programa, los centros comunitarios, los programas de apoyo a los recién llegados y las organizaciones juveniles fueron los tres tipos de organizaciones más comunes que los implementaron (Mahéo, 2020). Para muchas de estas organizaciones, los VPU se consideran como una forma de ayudar a empoderar a los miembros de su comunidad y darles voz. El modelo y la experiencia de los VPU impulsaron a varias organizaciones comunitarias a invertir aún más en la promoción de la participación electoral. Muchas organizaciones personalizaron los VPU para satisfacer las necesidades específicas de su comunidad. Otras organizaciones utilizaron los VPU como punto focal para sus esfuerzos de promoción de participación en las elecciones, pero también los combinaron con otros eventos.

Las bibliotecas públicas de Halifax son un ejemplo de una organización que utilizó los VPU para involucrar a su comunidad, y lo hizo de una manera que fue más allá del conjunto de herramientas de VPU. El sistema de bibliotecas públicas de Halifax, el cual comprende 14 sucursales en el municipio regional de Halifax, tiene un amplio alcance en la comunidad. Ofrece más de 9,000 programas bibliotecarios al año, lo que lo convierte en una institución central en Halifax. En 2019, hubo más de 3.6 millones de visitas a las bibliotecas públicas de Halifax. De esta manera, las bibliotecas públicas de Halifax estaban especialmente posicionadas para implementar los VPU y atraer a los votantes primerizos y poco frecuentes.

Las bibliotecas públicas de Halifax querían crear una iniciativa de educación electoral que atrajera a un público amplio a través de varios talleres, actividades y eventos comunitarios organizados dentro y fuera del entorno de la biblioteca. Para asegurar el éxito de su programación, el Democratic Engagement Exchange capacitó al personal sobre la importancia de las bibliotecas en el proceso electoral y cómo organizar los Vote PopUps.

Como parte de su iniciativa de educación para el votante, las bibliotecas públicas de Halifax instalaron pantallas interactivas de Vote PopUps en todos sus espacios con fotos de los candidatos en la contienda, acompañadas de una breve explicación de sus plataformas. También instalaron computadoras portátiles en toda la biblioteca para que los visitantes pudieran utilizarlas para investigar a los candidatos con más detalle y responder a encuestas en línea para ver qué candidato estaba más alineado con sus puntos de vista. El personal recibió capacitación sobre cómo ayudar a los visitantes con estas encuestas, pero dándoles su espacio y la privacidad necesarios. El personal también ayudó a los visitantes a registrarse para votar.

Además, las bibliotecas públicas de Halifax promovieron eventos de observación de debates e incluso organizaron encuentros con candidatos locales. En estos casos, las bibliotecas también ayudaban a los visitantes de la biblioteca a conocer más sobre los candidatos para después practicar la votación. En última instancia, las bibliotecas

públicas de Halifax utilizaron el conjunto de herramientas de Vote PopUps como base para desarrollar un enfoque de múltiples facetas para promover la participación de los votantes. Esto ayudó a asegurar que se alcanzara y se comprometiera al mayor número posible de votantes potenciales. Los diferentes esfuerzos de las bibliotecas ayudaron a informar a los votantes sobre los candidatos y los temas específicos, desmitificar el proceso de votación para los votantes y vincular la elección con temas que interesaban a los miembros de la comunidad.

Otra organización que utilizó el conjunto de herramientas Vote PopUps como base para crear una campaña de promoción de la participación de los votantes para satisfacer las necesidades de su comunidad fue la Iniciativa de Participación y Desarrollo de la Juventud Afgana (AYEDI). AYEDI es una organización no partidista que tiene como objetivo empoderar a la comunidad afgano-canadiense para fomentar el conocimiento y la participación cívicos. En el periodo previo a las elecciones federales de 2019, AYEDI también participó en un esfuerzo múltiple de promoción de la participación para los votantes que se centró en los VPU, pero los amplió para satisfacer las necesidades de sus comunidades.

Como primer paso en su campaña de promoción de la participación para los votantes, AYEDI organizó sesiones informativas para sus miembros. Estas sesiones describieron cómo funciona el sistema electoral y político en Canadá y quiénes son los principales partidos políticos y líderes. Muchos de los miembros de AYEDI eran inmigrantes y, por tanto, el sistema político canadiense era nuevo para ellos. Así, AYEDI se aseguró de ofrecer información fácil de entender y accesible. También proporcionaron recursos sobre dónde votar y cómo registrarse para votar, tanto en inglés como en dari farsi, uno de los idiomas oficiales en Afganistán.

AYEDI también creó el concurso de Compromiso de Votantes Afganos. Este incentivaba a los jóvenes afganos a entablar conversaciones con sus familiares, amigos y vecinos para alentarlos a comprometerse a votar en las elecciones. Esta iniciativa se lanzó con el reconocimiento de que los círculos sociales inmediatos a menudo son las mayores

influencias de información y participación política. AYEDI ofrecía a los jóvenes que lograran el mayor número de compromisos una tarjeta de regalo de \$40 dólares canadienses.

Además, AYEDI colaboró con otras organizaciones afganas en Canadá para formar la Coalición del Voto Afgano. Esta coalición incluía a los Profesionales Afganos de Ontario, las Asociaciones de Estudiantes Afganos en varias universidades de Ontario, Afghans Reviving y el Comité Juvenil Afgano de la Comunidad Islámica Afgana Canadiense. La Coalición del Voto Afgano sirvió para involucrar a los miembros de la comunidad y empoderarlos para que tuvieran voz en las elecciones.

Por último, AYEDI se basó en los VPU para ayudar a desmitificar el proceso de votación entre sus miembros. Utilizaron materiales traducidos de Elections Canada para asegurar que sus miembros pudieran acceder a ellos. El conjunto de herramientas de los VPU ayudó a AYEDI a mostrar a sus miembros cómo funciona el proceso de votación y a vincular los temas que preocupan a su comunidad con el acto de votar.

En general, los VPU ayudaron a empoderar a las organizaciones comunitarias para que emprendieran esfuerzos de promoción de la participación de los votantes que servían a sus comunidades. Estas organizaciones estaban en una posición única para comprender las necesidades de estas comunidades y trabajaron para adaptar sus esfuerzos para satisfacer esas necesidades.

Retos de los VPU

En última instancia, los VPU ofrecen una manera de desmitificar el proceso de votación para los votantes primerizos y poco frecuentes, de relacionar las elecciones con los temas que preocupan a las comunidades y de capacitar a las organizaciones comunitarias para que participen en los esfuerzos de divulgación electoral. Sin embargo, los VPU no están exentos de desafíos.

El mayor desafío para ejecutar los VPU es que requieren de mucho trabajo y esfuerzo. Los VPU demandan de personal o voluntarios en las organizaciones comunitarias para organizar los eventos. Si bien el

material incluye una guía del usuario y se diseña para ser fácil de administrar, es más probable que el personal organice los VPU si recibe capacitación sobre cómo funciona el proceso de los VPU y si está preparado para responder a las preguntas que los participantes puedan tener sobre dónde votar o qué tipos de identificación se requieren. El reclutar organizaciones comunitarias para que ejecuten los VPU y se unan a la Coalición Canada VOTE requiere mucho tiempo de parte de The Exchange. Este trabaja para llegar a tantos organizadores comunitarios y proveedores de servicios como sea posible, y los invita a unirse a la Coalición Canada VOTE. Luego, en el periodo previo a las elecciones, The Exchange ofrece varias capacitaciones a estas organizaciones sobre cómo administrar los VPU. Todo esto implica fuertes compromisos en tiempo, viajes y recursos.

La naturaleza presencial e interactiva de los VPU también planteó desafíos durante la pandemia mundial provocada por COVID-19. Durante las elecciones federales de 2021, no fue posible organizar eventos presenciales en muchas partes de Canadá. Aun así, The Exchange trabajó para convocar a la Coalición Canada VOTE y alentar a los miembros de la coalición a organizar eventos de promoción de participación para los votantes en sus comunidades. También creó materiales de participación digital, como infografías y videos, y alentó a los miembros de la Coalición Canada VOTE a compartirlos con sus comunidades.

Sin embargo, finalmente, The Exchange descubrió que estos eventos digitales y materiales de participación no eran tan efectivos para llegar a los votantes primerizos y poco frecuentes como lo fueron los VPU presenciales en elecciones pasadas. Las campañas digitales tienden a llegar a personas que ya están conectadas a las redes políticas. Los VPU presenciales, administrados en organizaciones comunitarias, llegan a los votantes primerizos y poco frecuentes en su comunidad en lugares como centros comerciales y bibliotecas que visitan. Además, si bien las infografías y los videos que creó The Exchange se diseñaron para ser fáciles de entender y ayudar a desmitificar el proceso de votación para los votantes primerizos y poco frecuentes, no había forma de replicar digitalmente el proceso de los VPU de practicar físicamente la votación y ver cómo es un centro de votación.

Conclusión

Los VPU comienzan con una pregunta sencilla: «¿Qué es lo que te importa?». Esta pregunta está diseñada para atraer a los votantes potenciales, darles la oportunidad de compartir sus puntos de vista y visiones, y relacionar los temas que les importan con el proceso electoral. Todo el modelo VPU se basa en la idea de que la gente quiere participar en la política, pero que el proceso puede ser desalentador y, a menudo, parecer ajeno a los temas que les importan. Los VPU tratan de contrarrestar eso, empoderando a las personas y a las comunidades para que participen en las elecciones.

Parte de lo que ha hecho que los VPU sean únicos es que están gestionados por organizaciones comunitarias. Estas organizaciones de confianza se encuentran en una posición única para conocer las necesidades de sus comunidades, y la simplicidad y el enfoque pedagógico de los VPU han ayudado a capacitarlas para involucrar a sus comunidades en torno a las elecciones. Muchas organizaciones se inspiraron en el modelo VPU y se basaron en él, y organizaron otros eventos y actividades para ayudar a involucrar a su comunidad.

En Canadá ha sido importante que los VPU hayan sido administrados por organizaciones comunitarias para llegar a un amplio abanico de miembros de la comunidad. También es posible que los dirijan directamente las agencias de administración electoral. Para las agencias con la capacidad de contratar a grandes equipos de divulgación y promoción de la participación de comunidades que enfrentan barreras para participar, los VPU ofrecen una excelente herramienta para que el personal lleve a cabo actividades de divulgación. Este enfoque tiene la ventaja de una capacitación más profunda y una supervisión directa para asegurar que toda la información relacionada con las elecciones proporcionada sea precisa.

Finalmente, los VPU se han utilizado con éxito en las elecciones nacionales, provinciales y locales en Canadá durante los últimos siete años. Si bien ha habido desafíos, los VPU han contribuido a construir una democracia vibrante e inclusiva en Canadá. Han demostrado el poder de las organizaciones comunitarias que trabajan juntas para

empoderar a sus comunidades y hacer que sus voces se escuchen a través del proceso político.

Para obtener más información y ver un video de Vote PopUps en acción, visite www.engagedemocracy.ca

Referencias

- Aldrich, John H. (1993). «Rational Choice and Turnout», *American Journal of Political Science*, vol. 37, no. 1, pp. 246-278.
- Aytaç, S. Erdem y Stokes, Susan C. (2019). *Why Bother? Rethinking Participation in Elections and Protests*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blais, André y Sevi, Semra (2021). *The Burden of Voting in the 2019 Canadian Federal Election*. S. l.: Elections Canada.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row.
- Elections Canada (2021). *Youth Voting Trends*. Elections Canada. Recuperado de <https://electionsanddemocracy.ca/canadas-elections/youth-voting-trends> el 29 de mayo de 2022.
- (2022). *Voter Turnout at Federal Elections and Referendums*. Elections Canada. Recuperado de <https://www.elections.ca/content.aspx?section=ele&dir=turn&document=index&lang=e> el 29 de mayo de 2022.
- Gerber, Alan S. y Green, Donald P. (2015). *Get out the vote: How to increase voter turnout*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Kostelka, Filip y Blais, André (2021). *Global voter turnout has been in decline since the 1960s - we wanted to find out why*. The Conversation. Recuperado de <https://theconversation.com/global-voter-turnout-has-been-in-decline-since-the-1960s-we-wanted-to-find-out-why-167775> el 29 de mayo de 2022.
- Mahéo, Valérie-Anne (2020). *Assessment of a Voter Engagement Campaign during the 2019 Federal Election*. The Democratic Engagement Exchange.
- Plutzer, Eric (2002). «Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood», *The American Political Science Review*, vol. 96, no. 1, pp. 41-56.
- Verba, Sidney, Schlozman, Kay Lehman, Brady, Henry E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

UN BREVE REPASO DEL PROCESO DE INCLUSIÓN EN EL ÁMBITO ELECTORAL COSTARRICENSE

Zetty María Bou Valverde¹

Aequitas in dubio praevallet.

Al hablar de inclusión debemos partir del concepto de equidad, el cual trasciende los de igualdad y de justicia. En el ámbito electoral, la inclusión es un requisito para el logro de la equidad.

En Costa Rica se ha avanzado en la implementación de acciones (reformas normativas, resoluciones, protocolos) tendientes al logro de esa aspiración ancestral de alcanzar la equidad en el ámbito de lo electoral.

1. Participación de la mujer

El primer gran tema que cabe abordar, cuando hablamos de inclusión en el ámbito electoral, es el de la participación efectiva de la mitad de la población —las mujeres, en los procesos para llenar los cargos de elección popular—. Concretamente, al voto femenino universal (participación activa) y, no menos importante, al derecho de las mujeres de postularse y ser electas para el ejercicio de esos cargos. En síntesis: el derecho de elegir y ser electas.

Frente a la resistencia de los detentadores del poder —*por derecho propio*, los hombres—, fue un arduo camino el que se hubo de recorrer para lograr que se *permitiera* votar a las mujeres o *se les concediera* el poder hacerlo. Posteriormente, hubo otro trecho de camino escarpado para que pudieran postular sus nombres y luego *ser colocadas* en puestos elegibles. En algunas sociedades, luego de conseguir ser electas, la lucha de las mujeres lo ha sido por mantenerse en el puesto y no

1 Magistrada del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica.

cederlo a un hombre. Ni qué decir de los embates, durante todo el proceso, de actos de violencia política.

No voy a profundizar en el tema, ni dar ejemplos de lo ocurrido en otros países, por no ser objeto de este ensayo, que se limitará a enunciar los pasos más relevantes, en materia de inclusión femenina, en el ámbito electoral costarricense.

- 20 de junio de 1949. La Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica, en sesión no. 92, aprueba el derecho de la mujer a la participación electoral activa y pasiva (artículo 90: «La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses de uno u otro sexo, mayores de veinte años»).
- 30 de julio de 1950. Las mujeres ejercen por primera vez su derecho al voto en un plebiscito.
- Elecciones generales de 1953. Las primeras mujeres son postuladas en las listas de candidaturas para la Asamblea Legislativa y tres de ellas son electas Diputadas.
- Ley no. 7653 del 28 de noviembre de 1996. Reforma del Código Electoral. Se establece una cuota femenina de 40% en delegaciones, órganos partidarios y también en listas de candidaturas.

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), con la potestad de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral (artículo 102, inciso 3, de la Constitución Política), toma acuerdos y emite resoluciones emblemáticas, para hacer efectiva la implementación de la cuota:

- Sesión Ordinaria no. 11.063 de 14 de enero de 1997. Previene a los partidos políticos el cumplimiento de 40% de cuota femenina en sus nóminas de candidaturas, bajo apercibimiento de no inscripción en el Registro Civil, que en ese momento tenía dicha función.
- Sesión Ordinaria no. 11.088 de 18 de febrero de 1997. Se dispone que el Registro Civil no inscribirá papeletas que incumplan con 40% de cuota femenina.

- Resolución no. 1.863 de 23 de septiembre de 1999. Mandato de posición. 40% debe aplicarse en puestos elegibles, sin precisar cuáles.
- Resolución no. 2.837 de 22 de diciembre de 1999. Criterio histórico. A partir del promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política, debe entenderse por puesto elegible aquel en que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electa, considerado individualmente en la conformación de papeletas de cada provincia.
- Resolución no. 1543-E-2001 de 24 de julio de 2001. Se exige la incorporación, en los estatutos partidarios, de mecanismos para garantizar 40% de la cuota femenina
- Resolución no. 2096-E-2005 de 31 de agosto de 2005. Se reafirma que la cuota de 40% es un mecanismo de acción afirmativa en favor de la mujer; es un mínimo no un máximo.

En el nuevo Código Electoral, Ley no. 8765-2009, publicada en el Alcance 37 a *La Gaceta* no. 171 de 2 de septiembre de 2009, finalmente, se establece la paridad (artículo 2). Al inicio se interpreta como paridad vertical, pero luego se avanza hacia una paridad horizontal.

En la resolución no. 3603-E8-2016 de 10 horas del 23 de mayo de 2016, el TSE varía su interpretación del artículo 148 del Código Electoral.

En este voto el Tribunal —en uso de su facultad constitucional exclusiva y obligatoria de interpretación de la normativa electoral— estableció la exigencia de la paridad en los encabezamientos, por género, de las nóminas de los partidos políticos para los cargos de elección popular de Diputadas, es decir, de paridad horizontal, que se aplicaría por vez primera en la elección nacional de febrero de 2018.

La sentencia también dispone que, en caso de que los partidos incumplan con la paridad horizontal, el Registro Electoral procederá a reordenar —previo sorteo— las nóminas, al momento de inscripción de las candidaturas (Zamora, 2018, p. 108).

Cabe señalar que, en la elección nacional celebrada el 4 de febrero de 2018, 26 mujeres resultaron electas al cargo de Diputadas, 45.6%. Según la resolución no. 1555-E11-2022 de 15:45 horas del 16 de marzo de 2022 del TSE, correspondiente a la elección efectuada el 6 de febrero del 2022, 27 mujeres ocuparán una curul, 47%.

2. Inclusión de poblaciones con condiciones particulares, no determinadas por su sexo

2.1. Ciudadanos y ciudadanas que residen en el extranjero

El TSE emite el Reglamento para el ejercicio del voto en el extranjero (Decreto no. 4-2013, publicado en *La Gaceta* no. 89 del 10 de mayo de 2013). A partir de ese momento, toda persona ciudadana costarricense que resida en el extranjero, de forma temporal o permanente, podrá votar en los centros que al efecto se establezcan fuera del país. Los únicos requisitos para hacerlo son: estar empadronada en el respectivo consulado costarricense y portar cédula de identidad vigente, en Costa Rica tenemos documento de identificación único.

Se facilita el trámite de traslado de domicilio electoral, al poner a disposición de quienes deseen votar, dos alternativas para realizarlo: a) personalmente, en las instalaciones centrales del TSE, en sus oficinas regionales, o en un consulado costarricense, si se encuentra en el extranjero. Para ello solo deberá presentar cédula de identidad vigente y firmar el formulario oficial correspondiente; o b) por intermedio de las herramientas o mecanismos electrónicos de empadronamiento que, para este fin, ha habilitado el TSE. Se facilita el acceso a la información actualizada a través de la página institucional www.tse.go.cr/2022/votoextranjero.html

Para la elección nacional celebrada el 6 de febrero de 2022, fueron instaladas 80 juntas receptoras de votos (JRV) en 42 países. En la segunda ronda, se tornó imposible la remisión del material electoral a Moscú, dado el conflicto bélico con Ucrania, por lo que, luego de analizar diferentes opciones de traslado de la junta a algún país vecino —que por la distancia resultaban inoperantes—, se optó por facilitar el

traslado a los 55 electores empadronados allí, y como medida extraordinaria, a otra junta receptora ubicada en el país en el que se encontrasen bajo su solicitud. Cabe señalar que únicamente un elector realizó el trámite, y fue para votar en Costa Rica. Se presentó otra situación extraordinaria, con ocasión del cierre de la ciudad de Shanghái por aumento en casos de COVID-19. En este caso, pese a haber recibido el consulado costarricense el material electoral, no fue posible abrir la JRV.

2.2. Voto en hogares de larga estancia, centros de atención institucional, centros de salud mental

Se rige por la reglamentación específica para esos casos, pero de manera general cabe señalar que se instalan juntas electorales en los centros para facilitar el ejercicio del sufragio y, adicionalmente, se dota de los elementos físicos que se enlistan más adelante, como parte de la equiparación de condiciones. No se ha implementado voto en los hospitales, pero se dispuso la posibilidad de traslado de los pacientes internados cuya condición lo permita, a ejercer su derecho en la JRV que les corresponda (Decisión del año 2014 dirigida a la Caja Costarricense del Seguro Social).

2.3. Voto carcelario

Otro sector de la población, excluido del ejercicio del sufragio en muchos países, es el de las personas privadas de libertad. En Costa Rica se ha considerado que, tanto personas indiciadas como sentenciadas, tienen derecho a ejercer el sufragio. Las únicas excepciones —muy raras, por cierto— aplican a quienes por sentencia judicial firme se les hubiera suspendido el ejercicio de los derechos políticos, o que por razones de seguridad no sea posible autorizar su traslado a la correspondiente JRV dentro del centro penitenciario, pero, en este último caso, se debe emitir una justificación adelantada por parte de las autoridades competentes del Ministerio de Justicia.

Como las personas que se encuentran detenidas no pueden ser llevadas a centros de votación, se promulga el Reglamento para el

ejercicio del sufragio en los centros penitenciarios (Decreto 10-1997, publicado en *La Gaceta* no. 181, del 22 de septiembre de 1997). Para esos efectos, el TSE crea los distritos electorales correspondientes, empadrona a las personas que así lo soliciten y dispone, en cada elección, las medidas necesarias para la instalación de las JRV en los centros carcelarios.

Cuando se produzcan movimientos de personas reclusas, luego del cierre del padrón de cada JRV, se imprime un anexo y en el acta de escrutinio se hace constar la resolución que dispuso el traslado. Este es el único caso en el que, de manera ordinaria, se modifican padrones luego del cierre, como una medida de inclusión. Esta medida también beneficia a los funcionarios que deban permanecer en los establecimientos carcelarios debido a su trabajo.

Como garantías adicionales para el ejercicio del sufragio de las personas privadas de libertad, se dispuso que los funcionarios que deban prestar servicio en los centros penitenciarios el día de las elecciones, no podrán ser nombrados miembros de las JRV que se instalen en estos y se prohíbe, además, que las autoridades de los distintos centros penitenciarios confisquen o decomisen las cédulas de identidad de las personas reclusas.

Las personas privadas de libertad pueden hacer ostentación de su preferencia partidaria dentro de los centros penitenciarios y los partidos políticos, en igualdad de condiciones, pueden realizar propaganda político-electoral en las instalaciones, con respeto las directrices que se establezcan al efecto.

2.4. Equiparación de condiciones, para el ejercicio del sufragio

Otro ejemplo de las políticas de inclusión promovidas por el TSE lo constituye el Programa de accesibilidad para el ejercicio del voto, diseñado para que las personas con discapacidad y adultas mayores ejerzan sus derechos y deberes electorales, de conformidad con los principios de igualdad, no discriminación, participación y autorepresentación.

El Protocolo correspondiente fue elaborado por el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONAPDIS) y el TSE, previa suscripción de un convenio de cooperación, con el propósito de informar

y orientar sobre las adecuaciones que se introducen en el proceso electoral, tendientes a eliminar o disminuir barreras que puedan afectar a esta población.

La sensibilización y ejecución en las diferentes etapas incluye a los organismos electorales, partidos políticos, otros actores electorales, personas beneficiarias y demás población que acude a las urnas. Estas adecuaciones, que no son estáticas, se implementan en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, promulgada en 1996, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, así como la Política Nacional en Discapacidad 2011-2021 (PONADIS).

Concretamente, para el ejercicio del sufragio autónomo de las personas con discapacidad o adultas mayores, las JRV contarán con productos de apoyo que deben ser mantenidos a la vista y ofrecidos a quienes lo requieran: a) lupa, b) crayón ergonómico y con cobertor, c) mampara adaptable para utilización en sillas de ruedas, d) fichas de comunicación o tarjetas que, mediante ilustraciones y textos, guían a las personas sordas en el proceso de ejercer su derecho al sufragio, e) plantilla electoral en braille, un juego de plantillas por cada tres juntas receptoras de votos, y en aquellos lugares donde se designen encargados de centros de votación, se enviará un juego adicional para que esté bajo su custodia, f) guía o plantilla para firmar en el padrón registro, g) plantilla antideslizante para sujetar la papeleta.

En el Código Electoral se dispone:

Artículo 181. Forma de votar de las personas que requieran asistencia. El TSE tomará las previsiones necesarias para hacer posible la emisión del voto de las personas que tengan dificultades para hacerlo, en salvaguarda del derecho al libre ejercicio del sufragio y, en lo posible, el secreto del voto.

Para el caso de las personas con discapacidad visual, estas podrán votar en forma secreta si así lo prefieren, mediante el sistema de plantillas, para lo cual el TSE tomará las previsiones que correspondan.

No obstante, los párrafos anteriores, en caso de no poder votar por sí mismas:

- a) Podrán hacerse acompañar, al recinto de votación, de una persona de su confianza, quien lo hará por ellas.
- b) Podrán realizarlo públicamente, cuando así lo soliciten expresamente a la junta receptora; en tal caso, el Presidente o la Presidenta sufragará siguiendo las instrucciones de la persona electora.

2.5. *Pueblos originarios*

Pese a que la población que reside en los territorios indígenas es pequeña, no ha sido descuidada, y se han tomado medidas para su inclusión. El dotarles de su cédula de identidad es fundamental para el ejercicio de sus derechos civiles y electorales. Se ha llevado la cedulación hasta sus comunidades y se ha flexibilizado su inscripción en el registro civil.

Para efectos electorales, se ha emitido un protocolo para la población indígena. En el fascículo *Proceso electoral costarricense accesible a las poblaciones indígenas*, el Tribunal Supremo de Elecciones (2014c) consigna que:

La ciudadanía tiene derecho de participar en las elecciones nacionales, tomar sus propias decisiones y elegir por medio del voto directo y secreto. Las personas que forman parte de las poblaciones indígenas también conforman parte de la ciudadanía costarricense. Las comunidades indígenas requieren de mayor motivación para tener una participación plena en los distintos procesos electorales, por parte de las personas que están involucradas en el proceso electoral, especialmente de los organismos electorales y partidos políticos.

Es necesario que a las personas que forman parte de las poblaciones indígenas se les brinde toda la información necesaria y que se utilicen medios alternos de comunicación como megáfonos y carteles. Las personas indígenas requieren de mucha información verbal en una lengua que sea de su comprensión, por lo que se pueden utilizar personas de la misma comunidad como intérpretes.

Quienes integran las Asociaciones de Desarrollo Indígena requieren de capacitación adicional para servir como voceros y voceras ante las comunidades. Se debe considerar el criterio de las lideresas y los

líderes comunales para brindar accesibilidad al proceso electoral. Si se requiere comunicación con una persona indígena que no habla español y no hay a intérpretes de las diversas lenguas indígenas, se debe acudir a personas voluntarias, estudiantes y maestros o maestras que conozcan esa lengua (p. 28).

2.6. Otras medidas inclusivas

2.6.1. *Prórrogas de la fecha de vigencia de las cédulas de identidad*

A propósito del estado de emergencia decretado a causa de la pandemia del COVID-19, con ocasión de la segunda ronda electoral, al persistir las condiciones que motivaron la medida, se dispone prórroga adicional (Decreto no. 3-2020 y Decreto no. 3-2022).

2.6.2. *Ampliación de horarios de atención*

Sin perjuicio de lo anterior, el TSE amplía los horarios de atención al público incluyendo fines de semana y el propio día de la elección para que los interesados puedan gestionar sus documentos de identidad en su sede central y oficinas regionales.

2.6.3. *Solicitud de cédulas de identidad antes de alcanzar la mayoría de edad*

En el caso de personas que cumplen su mayoría de edad, luego del cierre del padrón, incluso el propio día de una elección, el TSE permite que soliciten sus cédulas hasta antes del cierre del padrón, cuando aún son menores de edad, para que puedan retirar el documento el día de su natalicio e incluso el propio día de la elección y ejercer el sufragio.

2.6.4. *Apoyo a la iniciativa ciudadana de elecciones infantiles*

Aunque el TSE no las organiza, sí las apoya con materiales para que las personas menores de edad puedan realizar un proceso de votación similar al que se desarrolla a nivel nacional. Estos niños y niñas serán los futuros electores y deben ser motivados para que no declinen el ejercicio de su ciudadanía al alcanzar la mayoría de edad.

2.6.5. Programa votante informado

El proceso de inclusión es dinámico e inacabado. La mejora constante es una obligación ineludible y permanente para las autoridades electorales. Frente a nuevos paradigmas se deben tomar medidas adecuadas y dar nuevas luchas a favor de la ciudadanía. Uno de los retos de nuestro tiempo es el fenómeno de la desinformación durante los procesos electorales, por los abusos en redes sociales. El TSE, con sus iniciativas Cómo ejercer una ciudadanía digital responsable y Votante Informado, ha hecho un ingente esfuerzo para que los ciudadanos desarrollen sus propias defensas frente a la desinformación y puedan ejercer un voto responsable, lo cual forma parte de las medidas de inclusión durante los procesos electorales, pero también durante periodos no electorales (www.tse.go.cr/2022/votante-informado.html).

Conclusión

Frente a la exclusión generada por circunstancias propias de la persona (discapacidad o edad) o externas, tales como discriminación por género, origen, ubicación, analfabetismo típico o digital, entre otras, se presentan las medidas de inclusión como paliativo o recurso de nivelación. El ámbito electoral no debe ser la excepción. El TSE de Costa Rica lo ha tenido claro desde hace muchos años, al dar impulso a reformas legislativas y adaptar medidas, acuerdos y resoluciones, los cuales han logrado hacer una diferencia efectiva en la búsqueda de la equidad como fin último de los procesos de inclusión. Como hemos indicado, el de inclusión es un proceso dinámico e inacabado, y no debemos caer en zonas de confort con lo que hasta la fecha se ha logrado en nuestro país y en otros que puedan ver nuestros avances como opciones viables para sus procesos de inclusión. Debemos seguir trabajando para lograr la equidad a través de la inclusión en nuestros procesos electorales.

Referencias

- Código electoral Ley no. 8765 y sus reformas. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>
- Constitución Política de Costa Rica, de 7 de noviembre de 1949 y sus reformas. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>
- Decreto 10-1997, *La Gaceta* no. 181 de 22 de septiembre de 1997. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/ejerciciodelsufragio.pdf>
- Ley 7600. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leyigualdaddeoportunidades.pdf>
- Resolución no. 1.863 de 23 de septiembre de 1999. Recuperada de <https://www.tse.go.cr/juris/electorales/1863-1999.HTM>
- Resolución no. 2.837 de 22 de diciembre de 1999. Recuperada de <https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2837-1999.HTM>
- Resolución no. 1543-E-2001 de 24 de julio de 2001. Recuperada de https://www.tse.go.cr/juris/electorales/1543-E-2001.HTM?zoom_highlight=1543%2DE%2D2001+
- Resolución no. 2096-E-2005 de 31 de agosto de 2005. Recuperada de https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2096-E-2005.HTM?zoom_highlight=2096%2DE%2D2005+
- Resolución no. 3603-E8-2016 de 10 horas del 23 de mayo de 2016. Recuperada de https://www.tse.go.cr/juris/relevantes/3603-E8-2016.html?zoom_highlight=3603%2DE8%2D2016+
- Resolución no.1555-E11-2022 de 15:45 horas del 16 de marzo de 2022. Recuperada de <https://www.tse.go.cr/juris/relevantes/1555-E11-2022>
- Tribunal Supremo de Elecciones (2014a). *Proceso electoral costarricense accesible a las personas con discapacidad y personas adultas mayores*. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones.
- (2014b). *Proceso electoral costarricense accesible a las personas privadas de libertad*. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones.

- (2014c). *Proceso electoral costarricense accesible a las poblaciones indígenas*. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones.
 - *La Gaceta no. 22*, del 1 de febrero de 2022. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/prorroga-vigencia-ced-decreto3-2022.pdf>
 - (2022b). Voto en el extranjero. Recuperado de www.tse.go.cr/2022/votoextranjero.html
 - (2022c). Programa votante informado. Recuperado de www.tse.go.cr/2022/votante-informado.html
- Zamora Chavarría, Eugenia María (2018). *Mujeres y derechos políticos electorales: Costa Rica 1988-2018*. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones: Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

EL IMPACTO DE LOS MEDIOS DIGITALES EN LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

Yara Ivette Campo Berrío¹

De acuerdo con el criterio de Juncá (2021) «la democracia mal podría ser entendida como un fenómeno estático, puesto que va evolucionando y adaptándose, de acuerdo con las circunstancias» (p. 13). No debe sorprender que la democracia haya encontrado utilidad en las nuevas tecnologías aplicadas para optimizar los procesos democráticos; con el surgimiento, en dicha utilidad, de la denominada democracia digital, en la que se combinan el internet y la tecnología al servicio de la ciudadanía, al consolidar el sistema democrático.

La llamada democracia electrónica o democracia digital, conocida en inglés como *e-democracy* y en francés como *cyberdémocratie*, se refiere al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) que se integran de la informática, internet, computación móvil y telecomunicaciones para crear espacios de diálogo y reflexión social, y mejora de los procesos electorales en la relación existente entre ciudadanos, sujetos políticos e instituciones electorales.

Es la democracia que utiliza las nuevas tecnologías de la información y los medios alternativos de comunicación para satisfacer sus necesidades en beneficio de todos, y para mejorar los procesos de la democracia representativa. Es una forma de desarrollo político o de encare político que aún está en sus inicios, y es tema de variados debates y enfoques en relación con Gobiernos, grupos cívicos, y sociedades, en todo el mundo.

También, Ford (2020) considera que la democracia digital consiste en poner el internet y la tecnología al servicio de la ciudadanía para que contribuyan en la consolidación del sistema democrático. Se ha

1 Magistrada Suplente del Tribunal Electoral de Panamá.

considerado que su buen uso favorece y estimula la participación ciudadana, el flujo de ideas y conocimientos, el acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, la inclusión, entre otros aspectos, para lograr el fortalecimiento de la democracia y la consolidación de las instituciones del Estado (p. 39).

Las plataformas de redes sociales que inicialmente fueron usadas para socializar entre personas también han servido para influenciar el voto de los electores en diversos países del mundo. La aplicación de las nuevas tecnologías en procesos electorales debe ser antecedida por estudios exhaustivos en la materia, los cuales identifiquen los casos de éxito en otras latitudes. Hay que destacar las similitudes y diferencias de la población foco de la aplicación de la nueva tecnología con la población del caso de estudio, así como también la implementación de campañas de información y educación integrales que analicen las interrogantes de la ciudadanía y anticipen las teorías o noticias falsas que busquen confundir o desestabilizar el proceso electoral (Juncá, 2021).

Después de las diferentes experiencias electorales en el mundo, en las que se han implementado las redes sociales en las campañas políticas, hay mucho de lo aprendido que aún no está regulado y se mantiene en áreas grises que se deben esclarecer. En Panamá, con ocasión de las sesiones de la Comisión Nacional de Reformas Electorales de 2015, el Tribunal Electoral identificó y analizó el uso de internet y redes sociales por los actores políticos, entre los años 2012 y 2014, porque ya se visualizaba el impacto de estas en las campañas políticas.

Las reformas electorales (2017) incluyeron, por primera vez, la regulación de la propaganda electoral en redes sociales, la cual se estableció en los numerales 2 y 3 del artículo 224 del Código Electoral:

Se entiende por propaganda electoral los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que se difunden en cumplimiento del concepto de campaña electoral. Esta difusión y uso comprende:

1. Los medios de comunicación
2. Internet, redes sociales y cine

3. Centros de llamadas a través de telefonía fija o celular
4. Las demás formas de hacer propaganda (2017)

También se establecieron los periodos de campaña y veda de propaganda electoral igual que para los medios tradicionales y el uso y registro de agencias de publicidad.

Nuevas tecnologías en la fase electoral

Juncá (2021) explicó que «durante la campaña electoral 2019, el Tribunal Electoral de Panamá, implementó el TBS, un *bot* que permitía brindar una atención rápida y eficaz al usuario, accediendo a las respuestas de preguntas frecuentes de los servicios que brinda la institución», lo que facilitó información importante sobre las elecciones del 5 de mayo de 2019. La utilización de las nuevas redes sociales permitió que, a través de la cuenta del Tribunal, los usuarios pudieran conocer el número de mesa en el que les correspondía votar, denunciar posibles faltas electorales, incluso permitía inscribirse como miembro de mesa para trabajar durante las elecciones.

Las TIC pueden aplicarse en todas las fases mediante automatización de procesos de rendición de cuentas sobre gastos de campaña, por partidos políticos o candidatos independientes. Por ejemplo, sistema de líneas de gestión de gastos, contribuciones, registros accesibles para los organismos de control.

Ante el nuevo desafío del uso de internet y las redes sociales que se enfrentaría en las elecciones generales de 2019, el Tribunal Electoral optó por crear oficialmente la Unidad de Medios Digitales (UMD), en el mes de enero de 2018.

Se presentó una propuesta para organizar una estructura administrativa que se dedicara ciento por ciento a la labor de dar visibilidad a la institución y atender las consultas de los usuarios en redes sociales. Además, en medio de la campaña política que se avecinaba, también se implementó en dicho departamento el seguimiento de la campaña electoral.

Debido al proceso electoral de 2019, la UMD se abocó a la tarea de monitorear las redes sociales para verificar que los candidatos a las primarias y a las elecciones generales no infringieran la ley electoral.

Fue una experiencia única, porque antes solo se desarrollaba en el sector privado; y ahora, ya es una práctica institucionalizada que dará mayor transparencia al proceso electoral nacional y que hoy día es de referencia para otros países de Latinoamérica. La UMD del Tribunal Electoral comenzó a estructurarse con sus primeros ocho funcionarios.

A medida que fueron pasando los meses se identificaban las necesidades del nuevo departamento y se requirió de más personal para desempeñar las diferentes labores que demandaba el trabajo de monitoreo de redes sociales, por lo que el equipo técnico fue creciendo, y al 5 de mayo de 2019, día de las elecciones generales, se contaba con 22 funcionarios entre analistas, diseñadores gráficos, animadores, fotógrafos, editores de video, administrativos y *community managers*.

El equipo de la UMD se tuvo que dividir en horarios rotativos para cubrir las 24 horas del día y atender la demanda de información que se generaba a causa de la contienda política panameña, en el mundo de las redes sociales.

Metodología utilizada

Debido a lo que involucraba la nueva regulación y las tareas por ejecutar, se dispuso un plan de trabajo que consistía en una escucha activa y reactiva para las tareas de monitoreo y diseño de campañas en medios digitales, enfocadas directamente al público digital, lo cual dejó de lado viejas prácticas que comúnmente intentan llevar el mismo material de los medios tradicionales a las redes sociales; y también se inició con el diseño de un manual de marca para rejuvenecer la identidad digital de la institución.

Mediante esta metodología no solo se monitorea lo que se dice, sino cómo y en qué redes. ¿Se decía lo mismo en Facebook que en LinkedIn?,

¿qué conversaciones se realizaban en Twitter? Analizar esta información llevaba a afinar estrategias para formar parte de esos discursos, revisar y afinar los contenidos para cada red y hasta diseñar los posibles anuncios.

La ventaja de este método es que no hay que esperar a que suceda una crisis para poner en marcha el mecanismo. Si se está atento a lo que se expresa sobre un caso determinado en tiempo real y se analiza, se podrá retirar el contenido que empiece a generar reacciones negativas. Hasta se puede explicar a la audiencia el porqué de una decisión, ¿qué se notó que hería la sensibilidad del público?, ¿qué resultó desatinado debido a determinadas circunstancias?, etcétera.

Búsqueda de pauta digital

Una vez se detectaba la propaganda electoral, se hacía un informe que contenía el nombre de la cuenta y la red social en la que se detectaba la pauta, a qué candidato o partido político pertenecía, una breve descripción de lo que se trataba en la pauta y se anexaba la evidencia: una imagen, audio o video con la URL de dónde había aparecido.

Estos informes se pasaban directamente a dos lugares. Primero, al equipo técnico de abogados de la Dirección de Organización Electoral que determinaba si existía alguna violación a la norma y, en caso de que así fuera, se elaboraba un edicto de notificación a los involucrados para publicarlo inmediatamente en la red social en la que se había encontrado la pauta; y se le solicitaba la suspensión de la pauta a la red social. Posteriormente, se le daba traslado y se le informaba a la Fiscalía General Electoral.

Registro de pautas y otros gastos de candidatos en periodo de campaña electoral

Los registros de pautas y de otros gastos de los candidatos en el periodo

en el que estaba permitido realizar campaña, se entregaban a la Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político, para que pudieran cotejar la información obtenida en redes, contra aquella que presentaban los candidatos.

Registro de pautas

Se buscaba publicidad aleatoriamente en las distintas redes sociales, cuyos registros se entregaban a la Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político para que verificara si los candidatos habían realizado publicidad fuera del tope de gastos de campaña.

Registro de otros gastos

La búsqueda se realizaba de manera no probabilística, pues se tenían identificados los candidatos presidenciales y las figuras principales de sus campañas. El objetivo era monitorear la cuenta para comprobar si el candidato había realizado alguna actividad que representara un gasto visible, por ejemplo, proselitismo en algún punto del país, en donde se habían repartido artículos promocionales o alguna publicación pagada, ya fuese de algún recorrido de campaña o algún video elaborado por una agencia publicitaria.

Algunos de los detalles observados mediante este monitoreo fueron:

- La calidad de los videos bien producidos y con *jingle* (canción de fondo) y de las fotografías profesionales.
- Artículos que podían distribuirse en las actividades (gorras, suéteres, termos, paraguas y otros).
- Si la actividad fue organizada por ellos o si fueron invitados a participar de alguna actividad o fueron patrocinadores de un evento deportivo o abanderados de una feria.

Toda esta información se entregaba a la Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político para que verificaran qué gastos se dieron durante los eventos de la campaña y no fueron reconocidos por los candidatos para infringir el tope de campaña.

Detección de noticias falsas

La búsqueda de este tipo de información se realizó de dos formas, una de ellas a través de un sistema de monitoreo que utilizó el Tribunal Electoral para dar seguimiento a lo que sucedía en redes sociales, y la otra con una búsqueda aleatoria. Cuando se detectaba una información que involucraba al Tribunal Electoral y que podía ser falsa, inmediatamente era enviada al grupo de WhatsApp de los directivos de la institución para evaluar su veracidad o falsedad. Cuando se determinaba que la información que circulaba era falsa, el caso se pasaba al equipo encargado para que procediera a desmentir la información a través de la publicación en las redes sociales de la institución.

Identificación de *bots centers*

Un *bot center* se puede identificar porque un grupo de cuentas hacen publicaciones parecidas o mancomunadas, comparten, en este caso, publicaciones del candidato al que apoyan en sus respectivas cuentas y comparten publicaciones negativas del candidato opositor. No hay diversidad de temas en las publicaciones que hacen y usualmente se siguen entre ellos mismos. Cuando se detectaban publicaciones que podían tratarse de algún *bot center*, dichas publicaciones se registraban en una lista que posteriormente era elevada a Twitter para que realizará las gestiones pertinentes, según las normas comunitarias de la red.

En total fueron reportados 400 casos. De esa cantidad, 316 ingresaron por Organización Electoral y fueron suspendidas 107 publicaciones

y, de los 84 casos admitidos por la Secretaría General del Tribunal Electoral, se suspendieron 56.

Relación con las grandes compañías

Lo primero y más importante que el Tribunal Electoral, por medio de la UMD, acordó con Twitter, Facebook e Instagram fue la constitución de canales y la designación de personas responsables (en cada empresa) con las que se tenía una comunicación rápida y efectiva cuando se denunciaban conductas que pudieran estar infringiendo el debido proceso electoral. Después, ya creados los canales con cada empresa, se acordaron términos específicos para las conductas que se estaban llevando a cabo. Por ejemplo, ¿cuáles eran las conductas violatorias de la ley electoral panameña para el proceso electoral de 2019?, ¿qué constituía una propaganda electoral, una encuesta electoral en redes sociales y qué elementos debía contener?, ¿qué era un *bot center*?

Había que entender que las redes sociales son organizaciones altamente protectoras de los derechos humanos, especialmente de la libertad de expresión. Por ello, fue necesario que el organismo electoral llegara a consenso en cuanto a la interpretación de la norma local. Con esta buena relación entre el organismo electoral y los administradores de las plataformas de redes sociales, se fomentó un ambiente en el que se pudieran proteger los derechos de los candidatos, de los partidos políticos y de los ciudadanos actores del proceso electoral.

Pacto Ético Digital para combatir la desinformación en el proceso electoral

La estrategia implementada por el Tribunal Electoral de Panamá para combatir la desinformación y las noticias falsas o *fake news*, durante la campaña electoral en las elecciones generales del 5 de mayo de 2019, se enfocaba en buscar publicaciones que representaran focos potenciales

de noticias falsas (*fake news*) que pudieran poner en peligro la integridad electoral.

En el Tribunal Electoral se inició una guerra contra la desinformación. Lo primero que se logró fue tener un ideal claro por el cual luchar y proteger los valores democráticos de la desinformación que existe en el mundo digital. Un ideal que se resumió en lo que hoy se conoce como el Pacto Ético Digital.

Con el Pacto Ético Digital, cuyo lanzamiento y firma se publicó en la *Revista Elecciones* (2019), Panamá se convirtió en el primer país de Latinoamérica en establecer un acuerdo que invitó a los usuarios de redes sociales a comprometerse con «no utilizar campañas sucias como elementos de falso debate; no utilizar *bots* automatizados para manipular al electorado; a denunciar y no compartir las noticias falsas o *fake news*» (p. 18) para evitar la desinformación que generan.

Al observar la rapidez con que se difundían y compartían las *fake news* se empezó a difundir masivamente en qué consistía el Pacto Ético Digital. Con el objetivo de concienciar a las personas del impacto social y electoral que tiene el uso de las redes sociales, este proyecto posteriormente fue emulado en Argentina.

El Pacto Ético Digital, como lo llama Panamá, es una propuesta digna de prohiar por otros órganos electorales, pues «el mundo ha visto cómo el mal uso de las redes sociales causa graves problemas a la democracia», manifestó la Presidenta del Consejo Nacional Electoral de Colombia, Idayris Yolima Carrillo Pérez, quien nos acompañó en una conferencia (Cosme, 2018) .

Relación con periodistas, el grupo de WhatsApp, seminarios y talleres

Se realizaron talleres con periodistas y directores de medios de comunicación radiales, televisivos, impresos y digitales a los que se les dieron claves para verificar *online*, imágenes, videos y textos que se sospecharan falsos.

Educación del votante y miembros de mesa a través de internet y redes sociales

El Tribunal Electoral creó una plataforma virtual e implementó esta innovación para capacitar a sus miembros de mesa.

Debates regionales a través de redes sociales

Los debates regionales formaron parte de la campaña Voto Informado en las Elecciones Generales de 2019, y fue la primera vez en la historia del país en que el organismo electoral organizaba este tipo de debates. En total se realizaron 43 debates en diferentes partes del país para los cargos de Diputado, Alcalde y representante de Corregimiento. De 477 candidatos habilitados en los lugares en donde se realizaron los debates, participaron 288, de los cuales salieron electos 35 candidatos, 15 de ellos Diputados, 10 Alcaldes y 10 representantes de Corregimiento.

Para llevar a cabo estos debates, un personal de la UMD con equipo de última tecnología se trasladó a las diferentes provincias y comarcas del país para encargarse de la producción y trasmisión en vivo a través de las redes sociales del TE, en Twitter y Facebook, para que los electores conocieran las propuestas y opinaran sobre el debate y la participación de sus candidatos.

Poselecciones 2019

Si bien la creación de la UMD estuvo muy ligada a los eventos electorales, su funcionamiento se convirtió en una necesidad respecto a las múltiples tareas que realiza la institución.

La Unidad de Medios Digitales se enfocó y fortaleció en la atención que se le da al público diariamente. Se generó una estrategia apalancada en las redes sociales para brindar atención a los usuarios de manera inmediata. Al incursionar la institución en Whatsapp, se pudo llevar

información rápidamente a las personas, pero también se respondieron sus consultas, y además se fortaleció el equipo para atender tanto los mensajes privados como los comentarios en Facebook e Instagram. La meta era atender y resolver las situaciones de los usuarios lo más pronto posible.

Cómo se enfrentó la pandemia de COVID-19

Los efectos de la pandemia de COVID-19 obligaron a la institución a hacer un rediseño de muchas de sus actividades. Una de ellas fue el organizar las sesiones de la Comisión Nacional de Reformas Electorales que se darían durante 2020, con los representantes de los partidos políticos y de la sociedad civil, para presentar ante la Asamblea Nacional un proyecto consensuado para la reforma electoral, como se ha hecho desde la década de los noventa. Se implementó una metodología digital que posibilitó no solo la discusión de los actores tradicionales, sino también la recepción de propuestas de la ciudadanía a través de medios digitales.

Esta metodología incluyó el intercambio de documentos, manejo de comunicaciones y almacenamiento de datos vía digital, así como la utilización de programas digitalizados para la transcripción de audios y la apertura de canales digitales para la transmisión de las deliberaciones y la recepción de propuestas de la ciudadanía.

La Unidad de Medios Digitales igualmente implementó estrategias para fortalecer la atención de los ciudadanos a través de redes, así como una pauta publicitaria muy estructurada de manera que se pudiera llegar al público con la información relevante e importante sobre apertura de oficinas, trámites y horarios especiales, además de generar canales adicionales de atención como una página web llamada www.tribunalcontigo.com que es un *landing page*, en la cual cualquier ciudadano puede encontrar todos los trámites que realizan de manera digital en la institución, en un solo lugar.

Asimismo, se implementó el Centro de Atención al Usuario (CAU), una oficina con más de 100 personas encargadas de realizar a través de

videollamadas, trámites que comúnmente se hacían presencialmente, fortaleciendo la labor electoral en el momento más crítico de la pandemia por el COVID-19. Actualmente este centro atiende más de 10 trámites diferentes en línea.

El Tribunal Electoral rápidamente entendió que el COVID-19 cambiaría todo; por tanto, empezó a buscar nuevas maneras de brindar atención al público sin que el ciudadano tuviera que llegar hasta una oficina, es decir, un medio que abarcara los conceptos sociales, político y de recaudación. Se investigó y adoptó el proyecto de Quioscos Multiservicio, los cuales son módulos de autoservicios que están situados en lugares estratégicos, en una interfaz sencilla, amigable e intuitiva, los cuales funcionan como una ventanilla única automatizada, y consisten en una serie de máquinas muy parecidas a una ATM, en las cuales las personas realizan sus trámites de manera rápida, segura y eficiente, sin tener que trasladarse a una oficina del Tribunal Electoral a recibir el servicio que necesitan.

Con la nueva tecnología, los usuarios obtienen certificados de nacimiento, defunción y matrimonio, duplicado de cédula, adherencia a partidos políticos y certificación de adherencia a partido político. Además, pueden pagar la tramitación a través de tarjetas Visa, Mastercard y Clave.

En el año 2020 la UMD se reorganiza como el Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD) encargado de la operación, administración estudio y monitoreo de los medios digitales en el ámbito electoral y de los servicios que brinda el Tribunal Electoral. Entre sus objetivos específicos están el administrar los recursos del Tribunal en medios digitales, establecer políticas y estrategias para la mejor participación del organismo electoral en medios digitales, promover la cooperación horizontal con otros organismos electorales e instituciones similares en el ámbito digital, así como realizar estudios relacionados con el fenómeno de Internet y redes sociales en el ámbito electoral.

Como se aprecia en la extensión de esta breve descripción sobre la adopción de los medios digitales para el mejor y mayor desempeño de las funciones del Tribunal Electoral, no se ha escatimado esfuer-

zos para llevarle a la ciudadanía la satisfacción de sus necesidades en materia social y política en los entornos internos y externos de la institución, sin dejar de lado el ámbito internacional del cual es parte integrante.

El Tribunal Electoral está en actitud permanente para acoger los cambios y adopciones de sistemas que ofrezca la democracia digital; para mejorar y actualizar su función electoral.

Referencias

- Código Electoral de la República de Panamá. *Gaceta Oficial Digital*, del 30 de mayo de 2017. Recuperado de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28289_A/GacetaNo_28289a_20170530.pdf
- Cosme, Jacqueline (2018). «Panamá: Primero en impulsar un Pacto Ético Digital», *Mundo Electoral*, no. 33, pp. 9.
- Ford, Elaine (2020). *El reto de la democracia digital. Hacia una democracia interconectada*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Juncá, Alfredo (2021). «Actualidad, modernización y digitalización de plataformas para el futuro electoral», *Revista Mundo Electoral*, vol. 14, no. 42, pp. 1821-2021.
- Tribunal Electoral de Panamá (2019). «Lanzamiento y firma del Pacto Ético Digital», *Revista Elecciones 2019*.
- (2019). «Creación de la Unidad de Medios Digitales, una de las innovaciones del proceso electoral». En Informe a la Nación, Elecciones 2019.

DEMOCRACIA PARA TODAS Y TODOS: LA APLICACIÓN DEL PROTOCOLO PARA GARANTIZAR EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS TRANSGÉNERO EN PERÚ

Piero Corvetto¹

Introducción

Tras la tercera ola democratizadora, desde inicios de la década de los noventa, las democracias en América Latina se han esforzado por realizar reformas políticas y electorales con un solo norte: la inclusión de toda la ciudadanía en la democracia. Para cumplir este objetivo, los sistemas políticos y electorales han sido reformados. Estas reformas en materia electoral se han empleado en su mayoría para ampliar y reconocer los derechos de las minorías, incrementar la confianza en la política, fortalecer a los partidos políticos o democratizar ciertos espacios públicos (Freidenberg y Uribe, 2019). De esta manera, diferentes países reconocieron y promovieron la participación política de mujeres, personas indígenas, afrodescendientes y otros sectores históricamente marginalizados.

Estas reformas electorales también se han centrado en el proceso electoral debido a su importancia, pues la celebración de elecciones es una característica fundamental del régimen democrático (Nohlen, 1993; Ginsburg y Huq, 2018). Mediante la aplicación de los comicios se eligen a representantes, se mantiene el *accountability* y la ciudadanía participa activamente en la política (Dahl, 2008; Ginsburg y Huq, 2018; Lijphart, 2012; Przeworski, 2019).

En consecuencia, el derecho al sufragio es de vital importancia para garantizar el funcionamiento del sistema democrático. Sin la participación de la ciudadanía en los comicios, la democracia no puede mantenerse. En vista de ello, desde la Oficina Nacional de Procesos

1 Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú.

Electoral (ONPE) se ha priorizado el fortalecimiento del derecho al voto de grupos vulnerables y, en especial, de las personas transgénero.

Las personas transgénero son uno de los grupos más vulnerables en Perú y en la región. En promedio, las personas transgénero mueren antes de llegar a los 35 años y son víctimas de la violación de sus derechos humanos (Villasana, 2018). La violación a sus derechos también involucra el ámbito electoral en el cual, en ocasiones, las personas transgénero son discriminadas en los locales de votación debido a su identidad.

En consecuencia, garantizar su derecho al voto transparente, libre y seguro ha supuesto un reto institucional para los organismos electorales. En América Latina, solo tres países consideran medidas específicas para la protección de este sector el día de las elecciones (México, Colombia y Perú). En el caso peruano, la ONPE tuvo la iniciativa de diseñar e implementar el Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral (Resolución Jefatural no. 0062-2021-JN/ONPE). Este protocolo se aplicó por primera vez en la historia peruana en las elecciones generales y en la segunda elección presidencial de 2021. Este ensayo describirá el proceso de diseño, aplicación y evaluación de esta política y las lecciones que deja para el resto de los organismos electorales en la región.

Políticas con perspectiva de género implementadas por organismos electorales

La iniciativa de incluir a todos los sectores de la ciudadanía en la democracia no ha estado ajena de los esfuerzos ejecutados por las instituciones electorales. En diferentes latitudes, estos organismos han incluido disposiciones de género en sus declaraciones de misión y visión, en sus principios rectores y en los objetivos internos de cada organización (AceProject, 2020).

Así, el diseño, la aplicación y el seguimiento de estos mecanismos aseguran un mínimo de igualdad en la participación electoral de la ciudadanía. Estas políticas ayudan también a sensibilizar y fomentar el desarrollo de capacidades internas dentro de los mismos organismos, promueven

la igualdad e integran el enfoque de género en las políticas que ejecute la institución (Ballington *et al.*, 2015; IDEA Internacional, 2016).

En algunos países, los organismos electorales han adoptado políticas de género específicas, las cuales en el proceso de inscripción del electorado y los procedimientos de identificación durante la Jornada Electoral. De acuerdo con lo identificado por AceProject (2020), nueve países han incluido algún tipo de protocolo, departamento o unidad que vela por la igualdad de género en el proceso electoral o dentro del organismo.

TABLA 1.
Políticas con perspectivas de género
implementadas por órganos de gestión electoral

País	Organismo electoral	Iniciativa
Afganistán	Independent Election Commission	Unidad de Género
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Política Interna para la Igualdad de Género
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Departamento para la Promoción Política de la Mujer y Departamento para la Inclusión Social
Liberia	National Elections Commission	Política de integración de género
México	Instituto Nacional Electoral	Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans sin discriminación
Nepal	Election Commission	Política de género e inclusión social y Plan de acción de dos años para su implementación
Pakistán	Election Commission	Plan estratégico que enfatiza la necesidad de incorporar una perspectiva de género
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Unidad Especial de Igualdad de Género
Sierra Leona	National Electoral Commission	Nueva política de género para el periodo de 2019 a 2024

Fuente: AceProject (2020).

De las políticas citadas en la Tabla 1, destacan sobre todo las vinculadas a las personas transgénero. Estas cuentan con una identidad de género diferente al sexo que se les asignó al nacer. Muchas de ellas desean que el nombre y el género con el que se identifican se reconozcan legalmente y se reflejen en los documentos de identidad oficiales. Además, algunas cambian su apariencia física para afirmar o expresar su identidad genérica (Libres e Iguales, 2017).

Como señalan distintos reportes, las personas transgénero están expuestas a un riesgo más elevado de sufrir violencia, acoso y discriminación (Trans Murder Monitoring Project, 2009). De acuerdo con información del proyecto Libres e Iguales (2017) de Naciones Unidas, las violaciones de derechos de las que son víctimas las personas transgénero abarcan desde el acoso, la agresión verbal y la denegación de la atención sanitaria y del acceso a la educación, el empleo y la vivienda, hasta la criminalización, la detención y el arresto arbitrarios, la violencia, la agresión física, tortura, violación y el asesinato.

El sector electoral también ha sido un espacio en que las personas transgénero han sido víctimas de discriminación. La agresión sufrida en este ámbito se ha centrado sobre todo al proceso electoral, en el cual estas personas han sufrido discriminación, acoso e incluso violencia física y psicológica al ejercer su derecho al sufragio activo o pasivo.

De los casos mencionados en la Tabla 1, a 2020 solo Colombia y México contaban con iniciativas específicas para garantizar el derecho al voto de las personas transgénero. El primero de estos fue México, que en marzo de 2018 aprobó el Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana. En este documento, el Instituto Nacional Electoral (INE) de México establece medidas a aplicarse durante la Jornada Electoral, en la capacitación electoral y para promover el voto libre y razonado.

Mientras que, en noviembre de 2020, el Consejo Nacional Electoral (CNE) de Colombia aprobó el Protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans (transgénero,

transexuales y travestis) en igualdad de condiciones y libre de discriminación (Resolución no. 3480). Al igual que el caso mexicano, este documento establece acciones específicas para aplicarse durante la Jornada Electoral, para la capacitación y sensibilización del voto de las personas transgénero y para promover los procesos de identificación y conformación del censo electoral.

TABLA 2.**Protocolos para garantizar el derecho al voto de las personas transgénero**

	México	Colombia
Fecha	Marzo 2018	Noviembre 2020
Organismos electorales involucrados	Instituto Nacional Electoral (INE)	Consejo Nacional Electoral (CNE)
Garantiza el derecho al voto de las personas transgénero.	X	X
Uso de los apellidos para identificar a las y los ciudadanos	X	X
La falta de concordancia entre la expresión de género y su nombre o fotografía con el documento de identidad no impide el voto.	X	X
Presencia de canales institucionales en los cuales se puedan presentar quejas y reclamos.	X	X
Capacitación y acciones para informar y sensibilizar sobre el protocolo	X	X

Fuente: Instituto Nacional Electoral (2018) y Consejo Nacional Electoral (2020).

Ambos protocolos establecen medidas similares para evitar cualquier tipo de discriminación contra las personas transgénero, aunque es necesario destacar que los dos establecen énfasis diferenciados. En el caso de México, el protocolo hace hincapié en que las y los funcionarios electorales, las juntas locales y distritales deben contar con al menos una copia del protocolo. Por su parte, el caso colombiano se enfoca en las pesquisas y requisas que realizan los agentes de la fuerza pública

durante la Jornada Electoral y establece que estas no deben realizarse sin tomar en cuenta motivaciones prejuiciosas.

El diseño y la implementación del Protocolo Trans en Perú

Como toda política pública, la creación e implementación del Protocolo Trans en Perú atravesó por fases diferenciadas. La primera etapa fue el diseño del protocolo, la cual inició a finales de 2020 tras una revisión de las experiencias comparadas en la región (México y Colombia) y la iniciativa de la ONPE de garantizar el derecho al sufragio de las personas transgénero.

Al ser esta una política que involucraba a un sector de la ciudadanía era de vital importancia su participación durante el proceso de diseño. Así, la ONPE realizó 60 sondeos y 26 entrevistas a personas transgénero a través de organizaciones LGTB peruanas. La coordinación con grupos de la sociedad civil vinculadas a las personas transgénero y sus luchas proporcionó una mejor perspectiva sobre las necesidades y demandas de este sector. Asimismo, las entrevistas permitieron recoger aspectos positivos del accionar de la ONPE y a mejorar la manera en que se podía implementar el Protocolo Trans.

Tras esta discusión y evaluación inicial, el Protocolo Trans se aprobó el 8 de marzo de 2021 mediante la Resolución Jefatural no. 0062-2021-JN/ONPE. Este protocolo se implementó de manera inmediata en las elecciones generales celebradas el 11 de abril y la segunda elección presidencial del 6 de junio.

El Protocolo Trans peruano, al igual que el caso colombiano y mexicano, abordaba los siguientes puntos:

- a) Respeto al derecho de sufragio. El protocolo se centra en garantizar que las y los ciudadanos transgénero puedan votar de manera libre y segura, sin que se le cuestione, discrimine o impida participar en el proceso electoral por expresar su identidad.
- b) Trato neutral del electorado y funcionarios. El Protocolo Trans establece una pauta general al personal electoral (funcionarios

electorales y miembros de mesa) para que cada elector o electora sea nombrado de manera neutra y no por el nombre que figura en el documento nacional de identificación (DNI). Asimismo, se instruye a las y los funcionarios electorales no usar vocativos que se refieran al género de la persona. De esta forma, se evita de manera efectiva que se denominen a personas transgénero por un nombre con el cual no se identifican.

- c) Procedimiento para presentar quejas. En caso de incumplimiento del protocolo, toda persona transgénero tiene la posibilidad de presentar quejas dentro del local de votación llenando un acta en físico en la cual se registra el incidente en cuestión. El objetivo de esta medida es solucionar de manera efectiva cualquier evento negativo que se genere en los locales de votación e involucrar a funcionarios electorales para su monitoreo.

Para la implementación correcta del Protocolo Trans, la ONPE organizó capacitaciones dirigidas a funcionarios electorales, miembros de mesa y coordinadores de local de votación sobre su aplicación. Asimismo, el Protocolo Trans también fue difundido de distintas maneras y en diferentes espacios.

La ONPE distribuyó afiches en espacios públicos no solo durante la Jornada Electoral sino antes de esta. Para las elecciones de 2021 se imprimieron 217,150 afiches sobre el respeto a la diversidad y el voto trans. Este material estuvo presente en todos los locales de votación. De igual manera, la ONPE publicó infografías en redes sociales acerca del Protocolo Trans y el material de difusión fue compartido en instituciones estatales como el Banco de la Nación, colegios públicos y otras entidades.

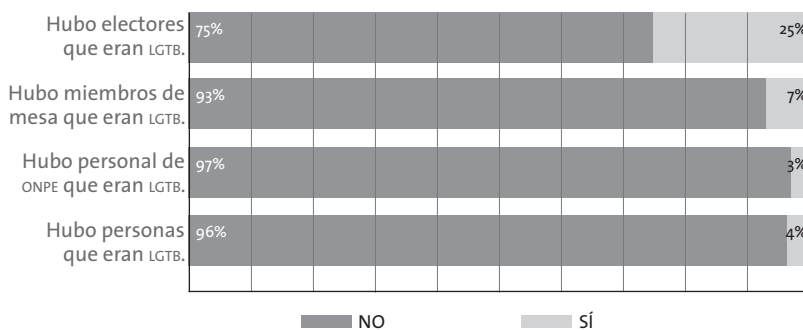
Evaluación de la implementación del Protocolo Trans en las elecciones

Tras la primera aplicación del Protocolo Trans, el equipo de investigación de la ONPE realizó una evaluación de esta medida mediante

el uso de encuestas a las y los Coordinadores de Local de Votación (CLV). Estas personas son los principales responsables de las acciones y eventos desarrollados durante la Jornada Electoral en cada local de votación. Así, los instrumentos dirigidos a este sector fueron diseñados con el objetivo de medir y comprender las actitudes del personal con respecto a las personas transgénero y detectar si se presentaron incidentes.

La aplicación de las encuestas involucró a 5,501 personas. De estas encuestas se obtuvo información útil acerca de las dificultades a las que los actores electorales se enfrentaron al implementar el protocolo. En principio, se evaluó la presencia de personas LGTB durante las elecciones: 1,263 CLV reportaron que hubo electores LGTB durante la Jornada Electoral y 354 CLV (7%) sostuvieron que personas LGTB eran miembros de mesa.

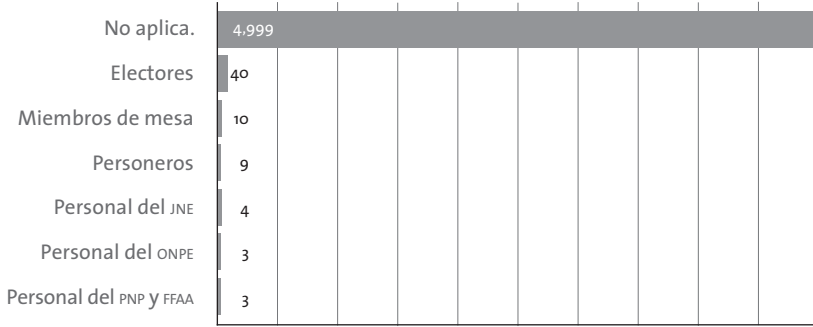
GRÁFICA 1.
Presencia percibida de población LGTB durante la Jornada Electoral



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Lamentablemente, a pesar de la implementación del Protocolo Trans, los CLV evidenciaron casos en los que se vulneraron los derechos de las personas transgénero. En total, se reportaron 69 casos. De estos, se cuentan 40 reportes de vulneración de derechos de este sector realizado por electores o electoras, 10 reportes de miembros de mesa y nueve de personeros.

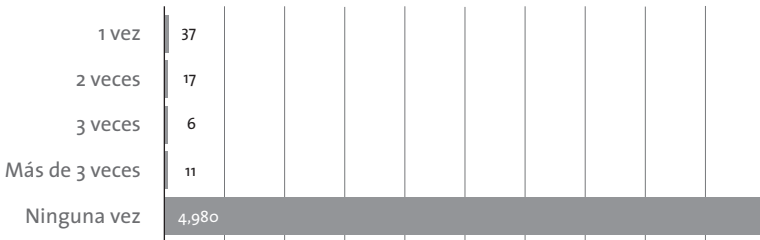
GRÁFICA 2.
Actores que vulneraron los derechos de las personas trans durante la Jornada Electoral



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

La vulneración de estos derechos conllevó a quejas por parte de las personas transgénero a los CLV correspondientes. En total, se registraron 71 casos en los que se recibieron una o más quejas. Es necesario también destacar que 11 veces hubo más de tres quejas presentadas por los votantes transgénero en el local de votación.

GRÁFICA 3.
Número de veces que votantes transgénero presentaron quejas

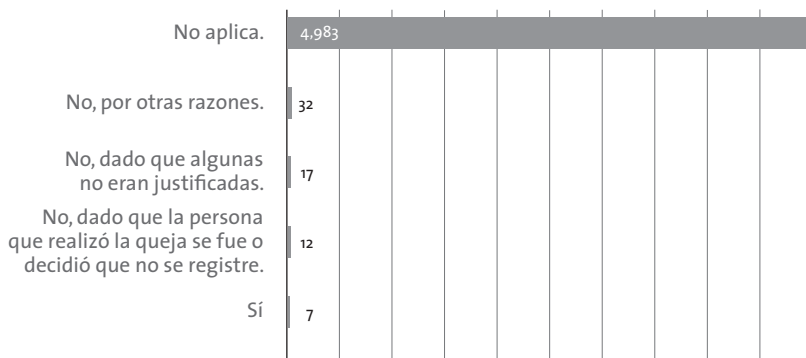


Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

A pesar de haber recibido 71 quejas de personas transgénero, estas solo se registraron en el formato respectivo en siete ocasiones (en 9.85% de

los casos). En 17 casos, se indica que las quejas no eran justificadas y en 12 se indica que la persona que hizo la queja desistió de esta. En 32 oportunidades no se registró la queja por razones distintas a las mencionadas.

GRÁFICA 4.
Formalización de quejas presentadas por las personas transgénero



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Respecto a las actitudes de las y los CLV sobre el voto de las personas transgénero, se destaca que 68% cree que el protocolo dirigido a este sector tendrá un impacto positivo y 67% opina que es muy relevante. Asimismo, es importante destacar que 57% indica que las y los CLV tienen la mayor responsabilidad en caso de que una persona trans no llega a votar por haber sufrido discriminación y 68% afirma que debe asegurarse que el personal a su cargo cumpla con todos los protocolos, incluso el protocolo sobre la atención de personas trans.

A pesar de estas actitudes positivas, todavía 38% señala que «si alguien nace hombre o mujer, nada puede cambiar ello». 18% cree que mujeres y hombres deben vestirse de acuerdo con su sexo para poder votar, 18% preferiría no atender quejas de personas trans y 18% cree que el personal a su cargo no cumplió con el protocolo debido a su forma de pensar. Existen aún actitudes que dificultan la correcta aplicación del Protocolo Trans y la protección de los derechos electorales de la ciudadanía.

GRÁFICA 5.
Actitudes de los civ hacia el protocolo y las personas trans



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Medidas realizadas por la ONPE para mejorar la implementación del Protocolo Trans

Tras la evaluación de la ejecución del Protocolo Trans, la ONPE condujo reuniones con sus organismos pares de México (Instituto Nacional Electoral) y Colombia (Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral). Estos organismos electorales, con experiencia en la aplicación de protocolos específicos para las personas

transgénero, brindaron opiniones y recomendaciones para mejorar la implementación de su protocolo.

Así, las mejoras que se desarrollaron para la implementación del Protocolo Trans en otros procesos fueron las siguientes:

- Se elaboró una guía dirigida a miembros de mesa sobre el Protocolo Trans.
- Se reforzaron los canales para la presentación de quejas en los locales de votación. En este sentido, se han rediseñado los formatos de quejas.
- Se diseñó una capacitación al personal ONPE centrada sobre todo en la sensibilización.

Lecciones extraídas del caso peruano

El diseño y la implementación histórica del Protocolo Trans en las elecciones peruanas de 2021 ha supuesto un avance importante para la inclusión política de las personas transgénero y el respeto a sus derechos en la democracia. Como se ha mencionado en apartados anteriores, las personas transgénero representan uno de los sectores con mayor riesgo de sufrir violencia, acoso y discriminación. Esta violencia también abarca el ámbito electoral, en el cual se les cuestiona o no se reconoce su identidad, o se limita su derecho al sufragio.

En consecuencia, era más que necesaria la presencia de un Protocolo Trans que brinde ciertas directrices para garantizar el derecho al sufragio de este sector y proporcione canales formales de registro de quejas y denuncias. La aplicación del Protocolo Trans en las elecciones peruanas y su posterior evaluación ha generado una serie de recomendaciones con las que se puede mejorar esta medida. A su vez, mediante este análisis se espera promover que otros organismos electorales de América Latina adopten directrices similares que salvaguarden el derecho de las personas transgénero.

En principio, el caso peruano demuestra la necesidad de una profunda y mayor sensibilización y capacitación de todos los actores

electorales sobre las personas transgénero, así como la necesidad de proteger sus derechos políticos. Este proceso debe incluir no solo a las y los CLV y Miembros de Mesa, sino también al personal de las instituciones electorales y a miembros del orden (Fuerzas Armadas y Policía Nacional).

A estas medidas, también se le suma la necesidad de ampliar los canales formales e informales para que personas transgénero puedan intervenir en el proceso de evaluación de los protocolos implementados. De esta manera, la coordinación constante con estos grupos y la comprensión de sus vivencias y preocupaciones permitirán que las directrices planteadas respondan a necesidades específicas y salvaguardar el derecho al sufragio de este sector.

La protección de los derechos políticos de toda la ciudadanía es, y debe ser, una preocupación que todo organismo electoral debe compartir. El esfuerzo iniciado por la ONPE por la lucha, reconocimiento y garantía del derecho al sufragio libre de discriminación de las personas transgénero demuestra el compromiso de esta institución para con la democracia. Este debe ser el primero de muchos otros avances para fortalecer las instituciones y restablecer la confianza ciudadana.

Referencias

- AceProject (2020). *Género y elecciones*. AceProject. Recuperado de <https://aceproject.org/ace-es/topics/ge/onePage>
- Consejo Nacional Electoral (2020). Protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans (transgénero, transexuales y travestis) en igualdad de condiciones y libre de discriminación. Resolución no. 3480. Recuperado de <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2020/12/moe.pdf>
- Ballington, Julie, Bardall, Gabrielle, Palmieri, Sonia y Sullivan, Kate (2015). *Inclusive Electoral Processes: A Guide for Electoral Management Bodies on Promoting Gender Equality and Women's Participation*. s. l.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ONU Mujeres.
- Dahl, Robert (2008). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Londres: Yale University Press.
- Freidenberg, Flavia y Uribe, Cristhian (2019). «Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)», *Revista de Estudios Políticos*, no. 185, pp. 191-223. Recuperado de <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>
- Ginsburg, Tom y Huq, Aziz (2018). *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2016). *A framework for developing internal gender policies for electoral management bodies*. Estocolmo: International IDEA.
- Instituto Nacional Electoral (2018). Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94346/CGex201712-22-ap-4-a1.pdf>
- Libres e Iguales (2017). *Transgénero*. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/05/Transgender-Factsheet-Esp.pdf>
- Lijphart, Arend (2012). *Patterns of Democracy*. Londres: Yale University Press.

- Nohlen, Dieter (1993). *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos - CAPEL.
- Przeworski, Adam (2019). *Crises of Democracy*. Londres: Cambridge University Press.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (2021). Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral. Resolución Jefatural no. 0062-2021-JN/onpe. Recuperado de <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2022/05/Peru%CC%81.-Protocolo-para-garantizar-el-derecho-al-voto-de-las-personas-trans.pdf>
- Trans Murder Monitoring Project (2009). *Transphobia*. Transgender Europe. Recuperado de <https://tgeu.org/tmm/>
- Villasana, Danielle (2018). *Las injusticias a las que se enfrentan las mujeres transgénero en Perú*. ONUSIDA. Recuperado de <https://www.unaids.org/es/resources/presscentre/featurestories/2018/april/injustices-faced-by-transgender-women-in-peru>

INNOVACIONES EN LAS ELECCIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS: LECCIONES APRENDIDAS DE LAS RECIENTES ELECCIONES FEDERALES

*Thomas Hicks*¹

Introducción

Los ciclos electorales de 2016 y 2020 en los Estados Unidos pusieron de relieve amenazas a nuestro sistema electoral, desde información falsa, falta de información y desinformación, hasta ataques al proceso electoral por parte de adversarios extranjeros y la pandemia mundial de COVID-19. Todo esto planteó desafíos para la Comisión de Asistencia Electoral (Election Assistance Commission, o EAC por sus siglas en inglés), nuestros socios federales y otras partes interesadas. Durante todo ello, la EAC no solo brindó apoyo a los funcionarios electorales que administraban las elecciones, sino que también dio un giro al incorporar nuevas funciones y responsabilidades para seguir apoyando a la comunidad electoral.

Esto no significa que otros ciclos electorales no hayan planteado algunas dificultades para los administradores encargados de las elecciones, sino solamente que algunas de las complejidades a las que se enfrentaron los administradores de las elecciones representaron desafíos únicos que se estudiarán durante décadas.

Desde hace mucho tiempo, Estados Unidos ha sido considerado como un modelo de la democracia debido a su expansión de los derechos al voto de los terratenientes blancos y varones a la ratificación de la Vigésima Sexta Enmienda, la cual otorga el derecho al voto a todos los ciudadanos estadounidenses mayores de 18 años. Me gustaría profundizar un poco en algunos de esos desafíos únicos y en la forma en que la agencia ha producido recursos e implementado programas para

brindar a las partes interesadas confianza en que el proceso electoral sigue funcionando bien.

Si bien los desafíos y las amenazas para nuestro proceso electoral han evolucionado a lo largo de los años, la EAC se mantiene firme en su compromiso de trabajar en colaboración con los funcionarios electorales estatales y locales, los socios federales, la comunidad de proveedores y otras partes interesadas para mejorar la administración de las elecciones y ayudar a los estadounidenses a votar. La EAC está haciendo más que nunca para cumplir esta misión. Las siguientes secciones presentan varias iniciativas recientes emprendidas para mejorar la transparencia, la tecnología, la inclusión y la educación cívica en torno a las elecciones de los Estados Unidos. Se pueden encontrar copias de los informes anuales de la EAC al Congreso en el sitio web: https://www.eac.gov/about_the_eac/annual_reports.aspx

Transparencia

La transparencia es un principio fundamental de las elecciones en los Estados Unidos. Los avances en la tecnología han llevado a mejorar la transparencia del proceso de votación. Sin embargo, sin contexto las medidas de transparencia destinadas a infundir confianza en el público pueden tener el efecto contrario. Por ejemplo, durante el ciclo electoral presidencial de 2020 surgieron acusaciones falsas de conducta indebida cuando videos instalados por funcionarios electorales para permitir al público observar el recuento de boletas en línea fueron editados de manera engañosa. La EAC cuenta con varias iniciativas para apoyar elecciones transparentes y abiertas, a la vez que aporta un marco contextual para entender el proceso de votación.

La Encuesta sobre la Administración Electoral y la Votación

Una forma en que se trabaja para lograr que la información electoral sea más transparente es al hacer disponibles conjuntos de datos de alto valor en múltiples formatos, incluida la Encuesta sobre la Administración Electoral y la Votación (Election Administration and Voting Survey,

o EAVS, por sus siglas en inglés). La EAC administra la EAVS bial para recopilar datos, estado por estado, sobre la realización de las elecciones federales. Esta contiene los datos nacionales más completos sobre la administración electoral en los Estados Unidos, con más de 400 variables que llegan a aproximadamente 6,500 encuestados. Incluye datos de encuestas de los 50 estados, el Distrito de Columbia, Samoa Americana, Guam, las Islas Marianas del Norte, Puerto Rico y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos.

La encuesta aporta a los formuladores de políticas y al público información crítica sobre las elecciones federales. Los funcionarios electorales utilizan los datos para llevar a cabo análisis de problemas, la planificación estratégica y crear materiales de capacitación. La EAC utiliza los datos de la EAVS para apoyar mejor a los funcionarios electorales e informar a los formuladores de políticas y a las partes interesadas a nivel nacional sobre el impacto de las leyes federales en materia de votación en el cambiante panorama de las elecciones de los Estados Unidos.

Los informes de la EAVS también facilitan una comprensión contextual de diferentes leyes, políticas y procedimientos estatales que rigen las elecciones, y recopila datos sobre una amplia variedad de temas relacionados con la administración electoral, entre los que se incluyen:

- Registro electoral: el número de votantes registrados, el método de registro —por ejemplo, uso de una tarjeta de registro electoral en papel, un portal de registro electoral en línea o registro automático a través de otras interacciones con agencias gubernamentales— y actividades relacionadas con el mantenimiento de los padrones electorales.
- Votos emitidos: el número total de boletas contadas, incluidas las estadísticas generales por modo de votación —por ejemplo, boletas emitidas en los centros de votación, por correo, anticipada y provisionalmente—.
- Votación por correo de militares, votantes en el extranjero y civiles nacionales: el número de boletas enviadas por correo,

devueltas, contadas y no contadas, y las razones por las que se rechazó el conteo de las boletas enviadas por correo.

- Operaciones de los centros de votación: información estadística sobre los trabajadores electorales y el número de centros de votación.
- Boletas provisionales: el número de boletas provisionales emitidas, contadas y no contadas. Se trata de boletas que brindan a los ciudadanos la oportunidad de votar cuando no se puede verificar su elegibilidad. Por lo general, estas boletas se mantienen separadas de otras boletas hasta que un funcionario electoral puede determinar si la boleta es elegible para ser contada.
- Estadísticas de participación electoral: el porcentaje de participación electoral en comparación con la población ciudadana en edad de votar.
- Tecnología electoral: el equipo de votación utilizado por las jurisdicciones electorales, incluidas las estadísticas sobre la cantidad de unidades para asistir a los votantes con discapacidades y el tipo de equipo utilizado para contar las boletas.

Puede encontrar una copia de todos los informes, encuestas y datos descargables de la EAVS en el sitio web de la EAC: <https://www.eac.gov/research-and-data/datasets-codebooks-and-surveys>

Cadena de custodia

Para asegurar la confianza del público en los resultados electorales, los funcionarios electorales deben mantener una cadena de custodia transparente y segura al transportar, recoger y almacenar las boletas y el equipo de votación. La cadena de custodia se refiere a los procesos o registros en papel que documentan la transferencia de materiales electorales de una persona o ubicación a la siguiente. Documentar y mantener un registro público de la cadena de custodia de las boletas, del equipo de votación y de los datos relacionados ofrece transparencia, la cual es esencial para asegurar que el sistema electoral se mantenga confiable.

Los documentos de la cadena de custodia aportan pruebas que se pueden utilizar para autenticar los resultados de las elecciones, corroborar las auditorías de tabulación posteriores a las elecciones y demostrar al público que se puede confiar en los resultados de las elecciones. Para ayudar a los funcionarios electorales, la EAC elaboró formularios de directrices, mejores prácticas, listas de verificación y de muestras para mantener una cadena de custodia adecuada relacionada con la operación exitosa de una elección.

La guía Chain of Custody Best Practices (Mejores prácticas de la cadena de custodia) da a los funcionarios electorales y a los formuladores de políticas recomendaciones que deben tener en cuenta al desarrollar o actualizar las políticas de la cadena de custodia. Puede encontrar una copia de las directrices de las Mejores prácticas de la cadena de custodia en el sitio web <https://www.eac.gov/election-officials/chain-custody-best-practices>

Auditorías electorales

Las auditorías electorales son un medio importante para asegurar la transparencia en las elecciones. Aseguran que los sistemas de votación marchen sin contratiempos y que los funcionarios electorales cumplan con las regulaciones o políticas internas e identifiquen y resuelvan las discrepancias para promover la confianza de los votantes en el proceso de administración electoral. Sin embargo, es importante que las auditorías electorales no se utilicen como una herramienta política para socavar la confianza en las elecciones.

Antes de 2020, las auditorías electorales rara vez fueron tema de debate público. Sin embargo, la mayoría de las jurisdicciones electorales realizan auditorías electorales de manera rutinaria, ya sea antes o después de certificar los resultados finales de las elecciones. Para fomentar la confianza, la EAC elaboró un informe para crear conciencia y aumentar la transparencia de las prácticas de auditoría electoral en los Estados Unidos. Este informe aporta información sobre los tipos de auditorías, la programación, las políticas y la información específica de cada estado.

En 2020, casi 80% (44) de los estados requirió una auditoría posterior a las elecciones para verificar que el equipo de votación utilizado durante una elección contara correctamente los votos. Algunos estados, como Arkansas y Michigan, requieren una auditoría de los procedimientos electorales. Otros estados como Dakota del Norte requieren una auditoría de sus dispositivos de votación. Incluso cuando no lo exige la ley, algunos estados como Misuri y Nebraska llevan a cabo una auditoría mediante una regla o directriz administrativa formal. Otros estados como Luisiana no exigen auditorías por ley, pero estas se llevan a cabo en todos los distritos (Election Assistance Commission, 2021b). El objetivo final de verificar la precisión e integridad de las elecciones es el mismo en todas las jurisdicciones, independientemente del tipo de auditoría postelectoral utilizada.

Desde su formación, la EAC ha apoyado la innovación y la mejora de la auditabilidad de las elecciones; ha otorgado subvenciones por un total de más de \$1,463,074 dólares estadounidenses a organizaciones del condado y estatales para apoyar la investigación, el desarrollo, la documentación y la difusión de una variedad de procedimientos y procesos para administrar y llevar a cabo actividades de auditoría de alta calidad. Puede encontrar una copia de Elections Audits Across the United States (Auditorías electorales en los Estados Unidos) en el sitio web <https://www.eac.gov/election-officials/election-audits-across-united-states>

Tecnología

Según una declaración conjunta emitida por los consejos subsectoriales del Gobierno de Infraestructura Electoral, las elecciones del 3 de noviembre de 2020 fueron «las más seguras en la historia de los Estados Unidos» (Cybersecurity and Infrastructure Security Agency, 2020). Además, expresaron que: «No existe evidencia de que ningún sistema de votación haya eliminado o perdido votos, cambiado votos o haya estado bajo riesgo de alguna manera». Esto se debe en gran parte

a los avances tecnológicos que han facilitado una mayor transparencia, precisión y eficiencia en las elecciones. La EAC desempeña un papel importante en el establecimiento de estándares para la tecnología de votación en los Estados Unidos.

Designación de infraestructura crítica

En enero de 2017 el Secretario del Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security, o DHS por sus siglas en inglés) designó los sistemas electorales de los Estados Unidos como parte de la infraestructura crítica de la nación. *Infraestructura crítica* es una designación dada a:

Los sistemas y activos, ya sean físicos o virtuales, tan vitales para los Estados Unidos que la inhabilitación o destrucción de dichos sistemas y activos tendría un impacto debilitante en la seguridad, la seguridad económica nacional, la salud o seguridad pública nacional, o cualquier combinación de estas (Department Homeland Security, 2017).

Esta designación autorizó al DHS a priorizar la asistencia de ciberseguridad para los funcionarios electorales estatales y locales que la solicitaran. La asistencia también incluye evaluaciones de sitios físicos, evaluaciones de ciberseguridad, análisis de ciberhigiene, evaluaciones de riesgos y vulnerabilidades e intercambio de información sobre detección, prevención y concientización.

Como la agencia en mejores condiciones para comunicarse directamente con los funcionarios electorales de todo el país, la EAC desempeñó un papel principal en el establecimiento del Consejo de Coordinación Gubernamental (Government Coordinating Council, o GCC por sus siglas en inglés), el cual se compone de representantes de varios niveles de Gobierno, incluidos los niveles federal y estatal, local, tribal y territorial. El GCC permite a estos socios gubernamentales compartir información y colaborar en las mejores prácticas para mitigar y contrarrestar las amenazas a la infraestructura electoral.

Más allá de esta designación, la EAC ha adoptado un enfoque multifacético para ayudar a los funcionarios electorales estatales y locales

a fortalecer su seguridad electoral. Este trabajo incluye probar y certificar sistemas de votación, ofrecer capacitación en ciberseguridad y organizar foros con ponentes expertos en seguridad.

Programa de Pruebas y Certificación del Sistema de Votación

El Programa de Pruebas y Certificación de la EAC es la única certificación nacional del sistema de votación en los Estados Unidos. Este programa es voluntario, pero permite verificar de manera independiente que los sistemas de votación cumplan con las capacidades funcionales, la accesibilidad y los requisitos de seguridad necesarios para garantizar la integridad y confiabilidad del funcionamiento del sistema de votación.

La EAC acredita a los laboratorios de pruebas de los sistemas de votación independientes (VSTL, por sus siglas en inglés) que evalúan los sistemas de votación para determinar si proveen todas las capacidades básicas de funcionalidad, accesibilidad y seguridad exigidas para estos sistemas.

Antes de que se le otorgue la certificación final, los VSTL deben entregar los elementos especificados al repositorio de la EAC, incluidos el código fuente utilizado para la compilación confiable y sus firmas de archivo, una descripción detallada del entorno de la compilación, incluidas la instalación y la configuración, el código ejecutable y toda la documentación para aportar pruebas para verificar que un sistema en particular ha cumplido con todos los requisitos.

Una vez que se certifica un sistema, el Programa de Monitoreo de Calidad aporta un nivel adicional de control de calidad al permitir que la EAC realice auditorías del sitio de fabricación, lleve a cabo revisiones de campo del sistema y recopile información sobre las anomalías del sistema de votación de parte de los funcionarios electorales.

Los estatutos y reglamentos estatales pueden o no exigir explícitamente que los sistemas de votación se sometan a pruebas de acuerdo con los estándares federales, se certifiquen por la EAC o se certifiquen en un laboratorio acreditado por el Gobierno Federal. La participación en el programa de pruebas y certificación y el apego a las directrices del sistema de votación son voluntarios. Los estados pueden adoptar las directrices en su totalidad, en parte, o bien no adoptarlas. Los es-

tados también pueden optar por establecer requisitos de rendimiento más estrictos para los sistemas de votación. La mayoría de los estados utilizan algunos o todos los estándares de la EAC establecidos por su Programa de Pruebas y Certificación. Se puede encontrar una copia del manual EAC Testing and Certification Program (Programa de pruebas y certificación de la EAC) en el sitio web: <https://www.eac.gov/voting-equipment/testing-and-certification-program>

Directrices Voluntarias del Sistema de Votación

Las Directrices Voluntarias del Sistema de Votación (Voluntary Voting System Guidelines, o vvsg, por sus siglas en inglés) son un conjunto de especificaciones y requisitos con los que se pueden probar los sistemas de votación para determinar si los sistemas cumplen con los estándares exigidos. Algunos factores examinados en estas pruebas incluyen funcionalidades básicas, accesibilidad, auditabilidad y capacidades en materia de seguridad.

Las vvsg cubren las operaciones previas, durante y posteriores a la votación de un sistema de votación. La Ley Ayude a Estados Unidos a Votar (Help America Vote Act, o HAVA, por sus siglas en inglés) define un sistema de votación como la combinación total de equipo mecánico, electromecánico o electrónico —incluidos el *software*, el *firmware* y la documentación necesarios para programar, controlar y dar soporte al equipo— que se utiliza para definir las boletas, emitir y contar los votos, informar o mostrar los resultados de las elecciones y mantener y producir cualquier información de historial de auditoría. Las vvsg incluyen orientación con respecto al diseño, la calidad, ciberseguridad, transparencia, interoperabilidad, accesibilidad, privacidad, usabilidad, auditabilidad, el secretismo, el control de acceso, la seguridad física, protección de datos, integración de sistemas, detección y el monitoreo de los sistemas de votación.

vvsg 2.0

La EAC ha adoptado tres versiones de las vvsg. La última versión, vvsg 2.0, fue adoptada mediante votación de los Comisionados el 10 de febrero de 2021. Esta representa un avance significativo en los estándar-

res que serán la piedra angular de la siguiente generación de sistemas de votación. Contiene mejoras en los requisitos de ciberseguridad, accesibilidad y usabilidad.

Los requisitos de vvsg 2.0 representan las mejores prácticas más recientes de la industria y la tecnología. Las directrices proporcionan una experiencia mejorada y consistente para el votante, permiten que todos voten de forma privada e independiente, aseguran que los votos se marquen, verifiquen y emitan según lo previsto y que el recuento final represente la verdadera voluntad de los votantes.

vvsg 2.0 también admite varios métodos de auditoría que respaldan la independencia del *software* para confirmar la precisión del voto y aumentar la confianza de los votantes. Con su adopción, los fabricantes están facultados para diseñar y construir máquinas de votación de acuerdo con estas nuevas directrices. Desde la adopción de la vvsg 2.0, la EAC ha trabajado para implementar los nuevos estándares, incluida la redacción de una política de ciclo de vida y la puesta en marcha de un plan de evaluación de protocolos criptográficos de extremo a extremo.

El principio de la vvsg 2.0 establece que los sistemas de votación deben ser auditables y permitir elecciones basadas en pruebas. Esto se fundamenta en el concepto de independencia del *software*, lo cual significa que un error o fallo no detectado en el sistema de votación no tiene la capacidad de ocasionar un cambio indetectable en los resultados electorales. Los requisitos de la vvsg 2.0 especifican que los sistemas de votación independientes del *software* deben producir registros en papel verificables por los votantes o implementar un protocolo de votación criptográfico de extremo a extremo (E2E) verificable aprobado. Se exige que cualquier protocolo criptográfico E2E utilizado sea evaluado y aprobado a través de un proceso público establecido por la EAC. Puede encontrar un historial de las vvsg, incluidas todas las versiones, borradores y documentación de soporte en el sitio web: <https://www.eac.gov/votingequipment/voluntary-voting-system-guidelines>

Programa Piloto de Libro de Registro Electoral Electrónico

Un libro de registro electoral electrónico es un dispositivo electrónico diseñado para reemplazar los libros de registro electoral en papel para

los registros de votación en persona. Los libros electrónicos generalmente están enlazados a una base de datos central para permitir que todos los centros de votación se actualicen con la información del registro electoral casi en tiempo real. Además, pueden facilitar otras funciones, como la inscripción de votantes el mismo día, la comunicación entre los trabajadores electorales, la búsqueda de centros de votación y el registro de horas de los trabajadores electorales.

El uso de estos libros por parte de las jurisdicciones electorales en los Estados Unidos ha ido creciendo de forma constante. Según la EAVS de 2020, 1,991 jurisdicciones electorales locales informaron que utilizaban libros de registro electoral electrónicos y 17 estados dijeron que los utilizaban en todas sus jurisdicciones. Algunos estados cuentan con programas de certificación, pero estos requisitos varían. En 2021, la EAC comenzó a desarrollar un programa piloto para ayudar a los funcionarios electorales a seguir ampliando su uso de la herramienta. Este programa piloto hace uso de la estructura organizativa del proceso de pruebas y certificación existentes. La EAC tiene como objetivo completar las pruebas y la certificación de al menos dos sistemas de libros de registro electoral electrónicos para finales de 2022.

Inclusión

La HAVA estableció un mandato claro de que todos los estadounidenses tienen derecho a la oportunidad de votar de forma privada e independiente. La EAC trabaja con los funcionarios electorales para fomentar un clima de entendimiento que promueva la votación para un electorado diverso e inclusivo.

El ciclo electoral de 2020 presentó desafíos adicionales para los votantes con discapacidades que necesitaban asistencia para votar en persona, pero que eran vulnerables a las graves secuelas del COVID-19. Debido a que los funcionarios electorales de todo el país siguieron comprometidos a brindar opciones de votación accesibles para todos, muchos estadounidenses con discapacidades votaron con éxito de manera privada e independiente.

Accesibilidad

Más de 35 millones de estadounidenses con discapacidades son elegibles para votar en los Estados Unidos (United States Government Accountability Office, 2021). Esto representa una amplia gama de discapacidades, incluidas las deficiencias de movilidad, comunicativas, físicas y cognitivas. La EAC tiene un fuerte compromiso de trabajar con los funcionarios electorales y los votantes con discapacidades para garantizar que el proceso electoral, los centros de votación y los servicios de votación sean accesibles.

El derecho de las personas con discapacidades a votar de forma privada e independiente, con igual acceso al registro electoral y al proceso electoral, está garantizado a través de la HAVA, Título II de la Ley de Estadounidenses con Discapacidades (ADA, por sus siglas en inglés),² la Ley Nacional de Registro de Votantes (NVRA, por sus siglas en inglés)³ y la Ley de Accesibilidad al Voto para Personas Mayores y con Discapacidades.⁴ Estas leyes han creado una serie de derechos que aseguran que los votantes con discapacidades pueden acceder a todas las etapas del proceso electoral de una manera que es accesible para ellos.

Los funcionarios electorales deben considerar un amplio abanico de necesidades de accesibilidad para atender a los votantes, incluidos los votantes con discapacidades visibles y no visibles. Existen muchos desafíos, como aprovechar una amplia gama de herramientas de asistencia, maximizar la tecnología disponible y garantizar que los votantes puedan votar con confianza.

Para asegurar que la EAC promueva la accesibilidad en todos los aspectos del proceso de votación, la agencia cuenta con un experto en materia de accesibilidad en su personal, como parte de la recién formada División de Intercambio de Información. Este experto en la materia dirige un grupo de trabajo interno de accesibilidad con personal de varias divisiones de la agencia, regularmente lleva a cabo

2 Ley de Estadounidenses con Discapacidades (2018), 42 U.S.C. § 12101.

3 Ley Nacional de Registro de Votantes (2018), 52 U.S.C. § 20501.

4 Ley de Accesibilidad al Voto para Personas Mayores y con Discapacidades 52 U.S.C. § 20101 (2018).

presentaciones en representación de la comisión sobre accesibilidad y desarrolla recursos para ayudar a los funcionarios electorales que atienden a los votantes con discapacidades.

En 2021, la EAC publicó *Best Practices: Accessible Voter Registration* (Mejores prácticas: registro de votantes accesible) (2021a), que destaca las principales barreras para la accesibilidad en el proceso de registro de los votantes, y *Best Practices: Accessible In-Person Voting* (Mejores prácticas: votación presencial accesible) (2022a), que ofrece información sobre los obstáculos que los votantes pueden enfrentar al votar en persona. Ambas guías describen las mejores prácticas para garantizar que estos votantes tengan el mismo acceso a todos los aspectos de la experiencia de votar en persona.

Accesibilidad lingüística

La Ley de Derecho al Voto de 1965 (vra, por sus siglas en inglés) exige que durante las elecciones ciertas subdivisiones estatales y políticas brinden asistencia lingüística a grupos lingüísticos minoritarios específicos que no pueden hablar o comprender inglés lo suficiente como para participar en el proceso electoral. La EAC ha apoyado la accesibilidad lingüística en las elecciones desde su creación, esto incluye la creación de libros de frases con terminología electoral común en varios idiomas, el otorgamiento de fondos de subvenciones de la HAVA a los estados para mejorar el acceso lingüístico y la distribución del Formulario Nacional de Registro de Votantes por Correo (NVRA) en 21 idiomas. Cuando los funcionarios electorales brindan asistencia en los idiomas natales de los votantes, estos pueden participar plenamente en el proceso electoral sin riesgo de confusión o de ser influenciados de forma ilegal.

La Oficina del Censo establece nuevas determinaciones de idioma cada cinco años. A partir de 2021, la Ley Federal exige que más de 330 jurisdicciones ofrezcan asistencia lingüística a los votantes. La EAC no regula ni hace cumplir las disposiciones de la vra; más bien provee recursos para los funcionarios electorales mientras preparan y desarrollan programas lingüísticos para cumplir con cualquier nuevo requisito de asistencia bajo la ley.

Algunos de los recursos que se publicaron en 2021 para ampliar el acceso al voto de los votantes de minorías lingüísticas incluyen *Glossaries of Election Terminology* (Glosarios de terminología electoral), los cuales contienen casi 1,300 términos y frases utilizados en la administración de las elecciones en los Estados Unidos (Election Assistance Commission, 2021c). Actualmente los glosarios están disponibles en amhárico, apache (archivo de audio), árabe, bengalí, chino, francés, criollo haitiano, hindi, japonés, jemer, coreano, navajo, polaco, portugués, ruso, somalí, español, tagalo, vietnamita y yup'ik. También se publicó *Best Practices for Unwritten Languages* (Mejores prácticas para idiomas no escritos) (Election Assistance Commission, 2022b), para ayudar a los funcionarios electorales a brindar asistencia lingüística a los votantes que requieren asistencia oral en su idioma minoritario, y *Guide to Language Access and Accessibility* (Guía de acceso y accesibilidad lingüísticos) (Election Assistance Commission, s. f.), para ayudar a los funcionarios electorales a atender a los votantes en la intersección entre el acceso al idioma y la discapacidad. Consulte una lista completa de los recursos de acceso a idiomas en el sitio web de la EAC: <https://www.eac.gov/language-access-resources>

Votantes nativos americanos

Los nativos americanos son únicos dentro de la estructura política estadounidense y tienen desafíos igualmente únicos para participar plenamente en las elecciones de los Estados Unidos. Se tratan de pueblos indígenas diversos del país con más de 574 Gobiernos tribales únicos reconocidos a nivel federal. Esta cifra fluctúa anualmente a medida que las tribus adquieren o pierden el reconocimiento federal.⁵ Según la Oficina del Censo de los EUA, la población total actual de personas nativas americanas en el país es de más de 9,700,000. Las tribus reconocidas a nivel federal son entidades con soberanía tribal reconocida y tienen derecho a ciertas protecciones debido a su relación con los Estados Unidos. A los ciudadanos tribales se les garantizan los mismos

5 Como se lee en 86 Registro Federal 7554, del 29 de enero de 2021.

derechos y protecciones constitucionales plenos que a cualquier otro ciudadano, incluidos los derechos al voto, ya sea que vivan dentro o fuera de las tierras tribales.

Para ayudar a los funcionarios electorales a prestar un mejor servicio a esta población electoral, en 2021 la EAC publicó recientemente *Voting Access for Native Americans: Case Studies and Best Practices* (Acceso al voto para los nativos americanos: estudios de casos y mejores prácticas) (2021e), que incluye una visión general de los obstáculos que son exclusivos de los votantes nativos americanos junto con información sobre las mejores prácticas para atender a los votantes nativos americanos, y *Native American Voters and Disability Access* (Votantes nativos americanos y acceso para personas con discapacidades) (2021d), que aborda los desafíos de la administración electoral y las soluciones en torno a la interseccionalidad entre los votantes nativos americanos y las comunidades de personas con discapacidades.

Educación cívica

Con un sistema electoral descentralizado en el que cada estado administra las elecciones bajo su propio conjunto único de leyes, la EAC desempeña un papel crítico en la educación cívica: dirige al público hacia fuentes confiables de información electoral, funge como recurso para los medios nacionales y promueve las mejores prácticas y materiales educativos a través de su sitio web (<https://www.eac.gov/>): interactúa en plataformas de redes sociales, distribuye comunicados de prensa, celebran eventos, participan en debates sobre políticas públicas, ofrecen presentaciones y responden a las consultas de los medios de difusión impresos y de radio y televisión.

En septiembre de 2020, la EAC empezó a publicar un boletín trimestral para los funcionarios electorales estatales y locales (2020). Esta comisión trabaja continuamente para mejorar la usabilidad, el contenido y el acceso para los funcionarios para que puedan estar al tanto de los eventos, los nuevos recursos y otras novedades. El boletín

se envía a una lista de 4,500 funcionarios electorales en todo el país y, en 2021, pasó de ser de publicación trimestral a mensual para asegurar actualizaciones puntuales. Este boletín es una valiosa herramienta de comunicación y complementa el trabajo de la EAC con las partes interesadas. También se utiliza esta lista de distribución oficial sobre elecciones para actualizaciones o notificaciones urgentes como guías de ciberseguridad, nuevos informes y oportunidades de capacitación.

Día Nacional de Reclutamiento de Trabajadores Electorales

Los trabajadores electorales son fundamentales para el éxito de una elección. En medio de la pandemia de COVID-19, los Estados Unidos se enfrentaron a una marcada escasez de trabajadores electorales. Contar con un número adecuado de trabajadores electorales para el personal de los centros de votación antes y durante las elecciones pueden asegurar que los votantes reciban la asistencia que necesitan en las urnas y ayudar a ofrecer una experiencia de votación positiva y sin contratiempos para todos. Por lo general, la mayoría de los trabajadores electorales tienen más de 60 años, lo que los hace especialmente vulnerables a las complicaciones si contraen el virus. Aunque muchos estados amplían el acceso a las opciones de voto por correo y en ausencia, millones de votantes en Estados Unidos siguen dependiendo de las opciones de votación en persona. En 2020, los estados informaron que un total de 775,101 trabajadores electorales ayudaron con la votación anticipada y en persona el día de las elecciones (Election Assistance Commission, 2021b, p. 20).

Establecido en 2020 por la EAC, el Día Nacional de Reclutamiento de Trabajadores Electorales es una fecha de acción para alentar a más personas a convertirse en trabajadores electorales en sus comunidades e inscribirse a Help America Vote, con el objetivo de afrontar la escasez crítica de trabajadores electorales, fortalecer nuestra democracia, inspirar un mayor compromiso cívico y el voluntariado, y ayudar a garantizar elecciones libres y justas. Para obtener más información sobre el Día Nacional de Reclutamiento de Trabajadores Electorales, visite el sitio web: <https://www.eac.gov/help-america-vote>

Conclusión

El derecho al voto es fundamental para nuestra democracia. La realización de elecciones requiere meses de planificación, organización y coordinación entre múltiples agencias y organizaciones. Durante la pandemia, también implicó el establecimiento de protocolos de seguridad, la compra de nuevos equipos y la adaptación a las nuevas amenazas. Los ciclos electorales recientes han demostrado que, con la financiación y el apoyo adecuados, nuestro sistema electoral puede mostrar resiliencia ante una amplia gama de desafíos, tanto extranjeros como nacionales.

Si bien los desafíos y las amenazas para nuestro proceso electoral siguen evolucionando, la EAC se mantiene firme en su compromiso de trabajar en colaboración con los funcionarios electorales estatales y locales, los socios federales, la comunidad de proveedores y otras partes interesadas para mejorar la administración de las elecciones y ayudar a los estadounidenses a votar. La EAC está haciendo más que nunca para cumplir esta misión.

Referencias

- Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (2020). Joint Statement from Elections Infrastructure Government Coordinating Council and the Election Infrastructure Sector Coordinating Executive Committees. Recuperado de <https://www.cisa.gov/news/2020/11/12/joint-statement-elections-infrastructure-government-coordinating-council-election>
- Department of Homeland Security (2017). Statement by Secretary Jeh Johnson on the Designation of Election Infrastructure as a Critical Infrastructure Subsector. Recuperado de <https://www.dhs.gov/news/2017/01/06/statement-secretary-johnson-designation-election-infrastructure-critical>
- Election Assistance Commission (2020). EAC News for Election Officials. Recuperado de <https://www.eac.gov/election-officials/eac-news-election-officials>
- (2021a). Best Practices: Accessible Voter Registration. Recuperado de <https://www.eac.gov/best-practices-accessible-voter-registration>
- (2021b). Election Administration and Voting Survey 2020 Comprehensive Report III. Recuperado de https://www.eac.gov/sites/default/files/document_library/files/2020_EAVS_Report_Final_508c.pdf
- (2021c). Glossary of Election Terminology. Recuperado de <https://www.eac.gov/election-officials/glossaries-of-election-terminology/>
- (2021d). Native American Voters and Disability Access. Recuperado de <https://www.eac.gov/election-officials/voting-access-native-americans-case-studies-best-practices>
- (2021e). Voting Access for Native Americans: Case Studies and Best Practices. Recuperado de <https://www.eac.gov/election-officials/voting-access-native-americans-case-studies-best-practices>
- (2022a). Best Practices: Accessible In-Person Voting. Recuperado de <https://www.eac.gov/best-practices-accessible-person-voting>

--- (2022b). Best Practices for Unwritten Languages. Recuperado de https://www.eac.gov/sites/default/files/Language_Access/Best_Practices_Unwritten_Languages_Final_508.pdf

--- (s. f.). Guide to Language Access and Accessibility. Recuperado de https://www.eac.gov/sites/default/files/Language_Access/Language_Access_and_Accessibility_Final_508.pdf

United States Government Accountability Office (2021). GAO-21-352. Voters with Disabilities: State and Local Actions and Federal Resources to Address Accessibility of Early Voting 1. Recuperado de <https://www.gao.gov/assets/gao-21-352.pdf>

REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA (2017-2021): TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Gerardo de Icaza¹ y Martín Ferreiro²

Introducción

América Latina ha sido históricamente una de las regiones más activamente reformistas en materia electoral. Un reciente trabajo de Freidenberg y Mendoza (2019) indica que los países de la región impulsaron al menos 265 reformas entre 1978 y 2018, una cifra sumamente elevada, la cual contrasta con la resistencia al cambio que se observa en otros continentes. Esta tendencia a modificar las reglas que definen el sistema electoral ha sido objeto de múltiples análisis, algunos de los cuales se han concentrado en estudiar los motivos que llevan a las élites políticas a promover cambios, mientras que otros han puesto el foco en cuáles han sido los efectos concretos de esas transformaciones normativas.

En este ensayo procuramos hacer una pequeña contribución a la abundante literatura en la materia, a partir del análisis de las reformas electorales implementadas en la región en los últimos cinco años. Nos proponemos en específico dos objetivos: en primer lugar, identificar las principales tendencias en los cambios introducidos en la legislación electoral en América Latina en el último lustro; y, en segundo, identificar cuáles han sido los principales obstáculos para la implementación efectiva de estas reformas.

Antes de adentrarnos en el análisis de las tendencias que hemos observado, es preciso una aclaración respecto de nuestro objeto de estudio.

-
- 1 Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos.
 - 2 Especialista del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos.

En este ensayo incluimos bajo el rótulo de «reforma electoral» no solo los cambios a los elementos centrales de todo sistema electoral —tamaño de las circunscripciones, reglas de asignación de escaños, tipos de lista—, sino cualquier modificación normativa que tenga un impacto directo sobre la forma en que se organiza y desarrolla un proceso electoral. Tomamos en cuenta también cambios en las reglas que rigen el financiamiento político, la conformación de las autoridades electorales, la selección de candidaturas, las modalidades de votación, entre otras muchas dimensiones.

Asimismo, cabe aclarar que para nuestro análisis nos hemos centrado fundamentalmente en aquellos países que han llevado adelante reformas en los últimos cinco años y cuyas elecciones hemos podido observar desde la Organización de Estados Americanos (OEA): Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Es con base en el análisis de las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la OEA desplegadas en estos países, y el monitoreo realizado por nuestros especialistas, que hemos identificado las tendencias que se presentan en este ensayo. Para ejemplificarlas, mencionaremos algunos casos específicos, pero el lector debe tener en cuenta que ciertamente ha habido más procesos de reformas que los que aquí mencionaremos.

Un lustro de reformas: principales tendencias

Avances hacia la paridad

América Latina se ha caracterizado por ser una de las regiones que más fuertemente ha apostado por la vía legislativa para mejorar la representación de actores y grupos históricamente marginados de la política, entre ellos, las mujeres. Así, desde mediados de los noventa, la mayoría de los países latinoamericanos han introducido medidas de acción afirmativa en su marco normativo en busca de garantizar el acceso de las mujeres a los puestos de decisión pública (CIM-OEA, 2016).

En algunos casos las medidas adoptadas sirvieron inicialmente para aumentar el número de mujeres electas, pero pronto se hizo evidente

que no serían suficientes para garantizar la paridad efectiva en los espacios de representación. Esto ha llevado recientemente a algunos países de la región a reformar su legislación.

Perú, por ejemplo, aprobó en 2019 la Ley 30996, con la cual dejó atrás el sistema de cuotas para avanzar hacia la paridad y la alternancia en las listas de candidaturas al Congreso (2019). Esta norma, sin embargo, era de implementación progresiva, lo que implicaba que la paridad entraría en vigor recién en el año 2031. En línea con lo recomendado por la MOE/OEA Perú, tras las elecciones congresales extraordinarias de 2020, el Congreso peruano reformó nuevamente la legislación al establecer la aplicación inmediata de la paridad (Ley 31030, 2020). En las elecciones generales de 2021, la nueva normativa llevó a que hubiera 50,3% de candidatas al Congreso y que resultaran electas 49 mujeres (37% del total de bancas), la cifra más alta de la historia del país, aunque todavía lejos del objetivo último de 50% (MOE/OEA Perú, 2021).

Ecuador ha sido otro de los países que recientemente ha ajustado su marco normativo para reforzar los mecanismos que buscan garantizar la igualdad en la representación entre hombres y mujeres. En la reforma al Código de la Democracia aprobada por la Asamblea Nacional en 2019 se estableció la implementación progresiva de la paridad horizontal (Ley orgánica reformativa a la ley orgánica electoral, 2020). Para las elecciones generales de 2021 las organizaciones políticas debieron colocar mujeres al frente de al menos 15% de las listas pluripersonales presentadas a nivel nacional. Para las elecciones seccionales de 2023 este porcentaje se elevará a 30% y, finalmente, llegará a 50% en las elecciones generales de 2025.

Más recientemente Colombia ha buscado también fortalecer la participación política de las mujeres. El nuevo código electoral aprobado en 2020 elevaba de 0 a 30% el porcentaje de candidaturas reservadas para mujeres en las circunscripciones de menos de cinco curules y de 30% a 50% en las circunscripciones más grandes. Se advierte, sin embargo, que en abril de este año la Corte Constitucional determinó la inconstitucionalidad del nuevo código por cuestiones relativas al procedimiento que se siguió para su aprobación (López, 2022).

Tipificación y sanción de la violencia política contra las mujeres

De manera complementaria a los avances hacia la legislación paritaria, distintos países han decidido abordar también a través de la reforma normativa la acuciante problemática de la violencia contra las mujeres en política. Así, por ejemplo, Ecuador introdujo recientemente en el Código de la Democracia una tipificación de esta conducta y otorgó al Tribunal Contencioso Electoral (TCE) la potestad de sancionar estas acciones mediante multas y la destitución o suspensión de derechos de participación (Ley orgánica reformativa a la ley orgánica electoral, 2020).

Por su parte, Perú aprobó en abril de 2021 la Ley 31155, cuyo objeto es prevenir y sancionar el acoso contra las mujeres en la vida política. Esta norma busca proteger tanto a candidatas como a funcionarias de todos los niveles de Gobierno y a autoridades electas. Además, la ley asigna responsabilidades en la materia tanto al Ministerio de la Mujer como al Ministerio de Educación y a los propios partidos.

Es importante destacar también el caso de Brasil, cuyo congreso aprobó en agosto de 2021 la Ley 14.192 para prevenir, reprimir y combatir la violencia política contra las mujeres, entendida como «toda acción, conducta u omisión cuya finalidad sea obstaculizar o restringir los derechos políticos de las mujeres» (Ley 14.192, artículo, 3, 2021). La nueva normativa reforzó las sanciones para una serie de crímenes electorales en el caso de que estos impliquen actos de menosprecio o discriminación hacia mujeres.

México también aprobó en 2020 una reforma legislativa en materia de violencia política contra las mujeres, la cual incorporó una definición formal de esta conducta, estableció medidas de prevención, sanción y reparación y delimitó los órganos facultados para actuar frente a esta problemática (Decreto, 2020). Además, fijó responsabilidades para los partidos y definió sanciones de tipo electoral, penal y administrativas.

Por último, corresponde incluir en esta lista a Panamá (Ley 247, 2021) y a Colombia, países que en sus más recientes reformas incluyeron también una tipificación de la violencia contra las mujeres en política. Cabe reiterar, sin embargo, que el nuevo código electoral colombiano no superó el control de constitucionalidad de la corte por cuestiones de forma.

Cambios a la regulación del financiamiento político

Una de dimensiones de la legislación electoral que más frecuentemente atraviesa reformas en nuestra región es aquella que regula el financiamiento político, es decir, aquella que determina de dónde los partidos obtienen los recursos para financiar sus actividades permanentes y sus campañas, en qué cantidades, cómo pueden utilizarlos y cómo deben rendir cuentas por lo recaudado y gastado. Estos son aspectos sumamente sensibles, pues afectan de manera directa los intereses de las organizaciones políticas.

Las muchas reformas en la materia que hemos visto en los últimos años en América Latina han perseguido objetivos diferentes: algunas han procurado garantizar una mayor equidad entre las distintas fuerzas políticas; otras han tenido por objetivo aumentar la transparencia en el manejo de los fondos de las campañas; y unas más han buscado direccionar recursos públicos hacia el fortalecimiento de la participación política de grupos históricamente subrepresentados. A continuación, hacemos un breve repaso por las reformas introducidas en algunos de los países del continente, y recomendamos la lectura de los informes de las misiones de la OEA a quién esté interesado en un análisis más pormenorizado.

Comenzamos haciendo referencia a Panamá, un caso particular, puesto que en los últimos cinco años ha impulsado dos reformas electorales, la primera de ellas en 2017 (Ley 29) y la segunda en 2021 (Ley 247). En su conjunto ambas introdujeron cambios sustanciales al régimen de financiamiento, con modificaciones a la fórmula de distribución del aporte estatal, restricciones a la compra de propaganda electoral, regulaciones sobre fuentes de financiamiento privado y nuevos mecanismos y plazos para la rendición de cuentas. Las reformas elevaron además el porcentaje de fondos públicos que debe destinarse a la formación política de mujeres y el porcentaje del financiamiento preelectoral destinado a candidaturas independientes.

Perú es otro país que en el último lustro ha impulsado sucesivas reformas al marco normativo que regula el financiamiento. La más reciente de estas (Ley 31046, 2020) trajo importantes avances, tales como la ampliación de la franja electoral gratuita en radio y televisión,

el establecimiento de mecanismos para que el Estado financie parte de la publicidad en redes sociales, nuevas disposiciones para profundizar la bancarización de los aportes privados y la obligatoriedad de entregar un reporte de ingresos y gastos antes de la elección (anteriormente los partidos lo hacían únicamente después de los comicios).

En 2020, también Paraguay reformó ciertos elementos en su regulación, al otorgar al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) competencias para fiscalizar los fondos de las campañas internas de los partidos, así como para controlar la actividad financiera de cada uno de los candidatos/as (Ley 6501, 2020). República Dominicana hizo lo propio a través de la Ley 33-18 (2018), mediante la cual estableció tope de gastos a las precampañas, nuevas regulaciones para las fuentes de financiamiento y nuevas normas para la distribución y utilización de los recursos públicos destinados a los partidos. Ecuador y Honduras también realizaron modificaciones a sus legislaciones en materia de financiamiento, aunque en el caso de este último los cambios implicaron algunos retrocesos, pues se atenuaron las sanciones por incumplimiento en la rendición de cuentas de las elecciones primarias (Decreto 94-2021, 2021).

Un párrafo aparte corresponde a Brasil. El gigante sudamericano es un caso particular porque muchas de las reformas en materia de financiamiento han tenido su origen en decisiones del Supremo Tribunal Federal (STF) o del Tribunal Superior Electoral (TSE). Así pues, luego de que en 2015 el STF prohibiera las donaciones de empresas a las campañas, en 2017 se creó el Fondo Especial de Financiamiento de Campaña, a través del cual por primera vez el Estado pasó a apoyar el financiamiento de los gastos asociados al proceso electoral (Ley 13487, 2017). Posteriormente, resoluciones tanto del STF como del TSE establecieron la obligatoriedad de los partidos de destinar determinados porcentajes del financiamiento público a candidatas mujeres (TSE Consulta no. 0600252-18, 2018) y afrobrasileños/as (TSE Consulta no. 0600306-47, 2019). A estos cambios se sumó en 2021 una enmienda constitucional que estableció que, a los efectos de calcular cómo deben distribuirse los aportes estatales a los partidos, los votos a mujeres y personas negras contarían por dos (Emenda Constitucional 111, 2021).

Incorporación de nuevas tecnologías al proceso electoral

La profunda evolución tecnológica que ha experimentado el mundo en los últimos años ha puesto a disposición de las autoridades electorales una serie de herramientas que, de ser desarrolladas e implementadas con el tiempo, los recursos y los controles adecuados, pueden ciertamente tornar más eficiente y transparente la organización y ejecución de los comicios. Con este objetivo en mente, distintos países de la región han aprobado recientemente reformas legislativas que impulsan el uso de nuevas tecnologías en el proceso electoral, ya sea para la emisión del voto, para la identificación del elector o para la transmisión de resultados. Como se verá más adelante, no en todos los casos la implementación de estas nuevas herramientas fue exitosa, lo que evidencia que está es un área en que la innovación tiene un gran potencial, pero que acarrea también ciertos riesgos.

Comenzamos analizando el caso de Paraguay. En 2019 el Congreso paraguayo aprobó la Ley N.6318 (2019) por la cual se dispuso la utilización de sistemas de voto electrónico. En seguimiento de esta nueva normativa, para las elecciones internas y las municipales de 2021, el TSJE arrendó máquinas de votación que permitían a los electores sufragar y luego grabar en un boletín las opciones seleccionadas, tanto de manera impresa como digital en un chip. Asimismo, se encargaban de realizar el conteo de votos e imprimir las actas correspondientes. Tal como destacó en su momento la Misión de la OEA, la máquina de votación agilizó el escrutinio en la mesa, eliminó errores en la confección de las actas y evitó discusiones entre testigos y miembros de mesa en torno al sentido de los votos (MOE/OEA Paraguay, 2021). Si bien se observaron aspectos susceptibles de mejora, este fue ciertamente un caso exitoso de aplicación de nuevas tecnologías al proceso electoral.

Distinto fue el resultado en República Dominicana. En febrero de 2019, el Congreso aprobó la Ley 15-19-Organica del Régimen Electoral (2019), la cual incluyó una serie de modificaciones al sistema electoral y que, entre otras innovaciones, autorizó a la Junta Central Electoral (JCE) a avanzar hacia la automatización progresiva del proceso de votación, en consulta con los partidos políticos. De acuerdo con lo establecido en la nueva ley, la JCE aprobó para las elecciones municipa-

les de 2020 la implementación del voto automatizado en los colegios electorales en que se eligieran más de 13 Regidores, los cuales concentraban más de 60% del electorado. Como el lector probablemente recuerde, la falta de pruebas adecuadas a los equipos y una serie de errores de configuración llevaron a que las máquinas de votación presentaran fallas el día de la elección, y obligó a las autoridades a suspender los comicios (MOE/OEA República Dominicana, 2020). Si bien la elección finalmente pudo llevarse adelante un mes más tarde bajo una modalidad manual de votación, este ejemplo ilustra de manera clara los riesgos de querer innovar en el campo de la tecnología electoral sin una adecuada planificación.

A la lista de países que a través de una reforma normativa han impulsado el uso de nuevas tecnologías en los procesos electorales cabe agregar a Honduras. La nueva ley electoral hondureña (Decreto 35-2021, 2021) estableció una serie de requisitos técnicos para el sistema de transmisión de resultados, entre ellos que este debía tener interconexión directa con el servidor de cada uno de los partidos políticos, medios y salas de observación, para que estos pudieran dar seguimiento. Asimismo, la nueva norma ordenó el uso de un lector biométrico para comprobar la identidad del votante. En las elecciones generales de 2021, el sistema biométrico operó en general de forma adecuada, aun cuando se presentaron algunas dificultades en la autenticación de los electores al comienzo de la jornada (MOE/OEA Honduras, 2021). En cuanto a la transmisión y consolidación de resultados preliminares, al día siguiente de los comicios se había llegado a publicar tan solo 51% de del total de actas, producto en parte de numerosas debilidades en la forma en que se planificó y desarrolló este proceso (MOE/OEA Honduras, 2021).

Cabe mencionar por último el caso colombiano. El nuevo código electoral preveía la implementación gradual del voto electrónico mixto para facilitar el ejercicio del derecho al sufragio y la consolidación de resultados. Asimismo, la norma establecía que el medio tecnológico que se utilizara debía ser auditable y tendría que emitir un comprobante físico del voto. Se retira una vez más que el nuevo código colombiano no fue implementado, pero se trata de un caso más en que

las autoridades nacionales buscan por medio de una reforma impulsar el uso de nuevas tecnologías en los procesos electorales.

Prohibición del transfuguismo

Una problemática compleja, la cual afecta a muchos de los países de la región y que suele aparecer en el centro de los debates suscitados al momento de reformar la legislación electoral, es la del transfuguismo. Este término refiere a los casos de parlamentarios que obtienen una banca tras ganar las elecciones por determinado partido o coalición y que, al poco tiempo de asumir, saltan de bloque y se integran a otra fuerza legislativa.

Existen evidentemente casos puntuales de parlamentarios que genuinamente pueden sentir que el propio partido ya no los representa o que su organización política ha traicionado el programa electoral con el que se lograron las bancas, y que por ello unirse a una nueva fuerza. Sin embargo, lo que observamos en la región es que la mayoría de las veces el cambio de bloque responde a intereses más mezquinos e inmediatos, como el deseo de sumarse a una fuerza más prometedora en términos electorales o, lisa y llanamente, ganar algún tipo de prebenda (De Icaza y Ferreiro, 2019).

Existe un consenso respecto de que este tipo de práctica tiene múltiples efectos nocivos sobre el funcionamiento del sistema democrático. En primer lugar, supone una traición a la voluntad del elector, quien ha votado por un determinado programa y partido y que súbitamente se queda sin representación. En segundo, debilita a las organizaciones políticas, las cuales pierden las bancas y que quebrantan a su vez la confianza de la ciudadanía que les ha apoyado con el voto. Por último, en determinados contextos, el transfuguismo puede servir a ejecutivos expansivos que, mediante la cooptación de parlamentarios de otros partidos, consiguen extender su dominio en el Legislativo, al alterar la correlación de fuerzas surgida de los comicios (De Icaza y Ferreiro, 2019).

Con base en este diagnóstico, muchos países han buscado recientemente prohibir el transfuguismo. Por ejemplo, Brasil lo hizo a través de la enmienda constitucional 111 (2021), la cual aborda el problema

de la «infidelidad partidaria», al establecer que perderán sus mandatos los Diputados Federales, Estaduales, Distritales y Concejales que se desafíen del partido por el cual fueron electos. La enmienda contempla una única excepción, cuando la salida del partido haya sido consensuada con este.

También República Dominicana buscó a través de la Ley Orgánica del Régimen Electoral (Ley 15-19, 2019) prohibir el transfuguismo, pero en este caso en el momento electoral más que durante la gestión parlamentaria. Así, el artículo 134 de la ley establece que «Las personas que hayan sido nominadas para ser postuladas por un partido, agrupación, movimiento político o alianza a la cual pertenezca el mismo, a un cargo de elección, no podrán ser postuladas por ningún otro partido, agrupación, movimiento político o alianza, en el mismo proceso electoral». La normativa incluye también una definición de tráfuga, etiqueta que aplica a «aquellos representantes que, traicionando a sus compañeros de partido, o apartándose individualmente o en grupo del criterio fijado por los órganos competentes de las formaciones políticas que los han presentado, o habiendo sido expulsados de estas, pactan con otras fuerzas políticas» (Ley 15-19, artículo 2, 2019).

Vale la pena mencionar, por último, el caso de Guatemala, que también buscó prohibir el transfuguismo vía cambios en su legislación. Si bien esta reforma fue introducida en 2016 —es decir, por fuera del periodo que nos hemos propuesto analizar— su implementación fue seguida de cerca por la Misión de Observación Electoral de la OEA en las elecciones generales de 2019.

En el marco de estos comicios, la interpretación de la nueva norma presentó grandes desafíos, puesto que en un principio se le negó la inscripción de candidaturas a aquellos Diputados/as que pertenecían a un partido, pero buscaban la reelección con el apoyo de otro (MOE/OEA Guatemala, 2019). Esta decisión finalmente fue revocada por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), el cual entendió que la prohibición de transfuguismo aplicaba a la gestión parlamentaria y no a la competencia electoral, por lo que no había impedimentos para que una persona presentara una candidatura por un partido distinto al que originalmente la llevó al congreso. También hubo una cuota de incertidumbre

en torno a sí la prohibición de incorporarse a un nuevo bloque parlamentario debía aplicarse a aquellos Diputados cuyo partido hubiese perdido su inscripción por sanción del TSE (MOE/OEA Guatemala, 2019). Estos ejemplos dan cuenta de cómo reformas que persiguen objetivos loables pueden resultar problemáticas si no son lo suficientemente precisas o dejan un amplio margen para la interpretación.

Desafíos al momento de la implementación

Tal como adelantamos en la introducción, el segundo objetivo de nuestro ensayo es abordar cuáles han sido los principales desafíos que los países de la región han enfrentado al momento de llevar a la práctica los cambios normativos. Uno de ellos, que suele afectar a nuestras instituciones públicas inclusive por fuera del ámbito electoral, es el de la falta de recursos. A lo largo de estos años hemos visto más de una reforma que se presenta ambiciosa en sus objetivos, pero que acaba ofreciendo resultados modestos debido a las restricciones presupuestarias de los órganos encargados de implementarlas.

Este ha sido más de una vez el caso con las reformas en materia de financiamiento político. No han sido pocos los países que, frente a las demandas sociales por mayor transparencia, han modificado la legislación para otorgarle al órgano electoral nuevas responsabilidades en materia de fiscalización, control y sanción, pero muchas veces estos cambios no han venido acompañados de aumento presupuestario alguno. Como resultado, las unidades de fiscalización dentro de los órganos electorales se encuentran con los mismos recursos, pero frente al doble de trabajo; y no solo no consiguen cumplir con sus nuevas responsabilidades, sino que ven debilitada también su capacidad para realizar las funciones que ya tenían.

Otra área en la que la cuestión de los recursos es sumamente sensible es la de la tecnología electoral. El desarrollo e implementación de herramientas informáticas tiene naturalmente un costo, por lo que los cambios normativos que se hagan para impulsar su uso necesariamente deben de ir acompañados de incrementos en los fondos que se

asignan a las autoridades electorales. No obstante, además de ampliar los presupuestos, es crucial garantizar que los recursos estarán disponibles con suficiente antelación al proceso electoral. De lo contrario, puede afectarse el desarrollo o la implementación de las nuevas tecnologías.

Así lo evidenciaron las elecciones generales de Honduras de 2021, en las que los recursos financieros que el recientemente creado Consejo Nacional Electoral precisaba para la adquisición de aplicaciones informáticas y equipos fueron aprobados a través de un presupuesto especial a menos de cuatro meses de las elecciones (MOE/OEA Honduras, 2021). Esto acabó por retrasar varias fases del calendario electoral, entre ellas la distribución hacia los centros de votación de los kits tecnológicos para la transmisión de resultados.

La cuestión de cuándo llevar adelante las reformas es evidentemente otro factor crucial para el éxito de estas. Los cambios a la legislación deben hacerse con suficiente antelación a los comicios para permitir que todos los actores se familiaricen con las nuevas reglas y para que las autoridades electorales cuenten con un plazo razonable para ajustar la organización del proceso a la nueva normativa.

El momento en que se realizan las reformas importa asimismo para evitar sospechas respecto del fin último que se persigue: si las reglas de juego se cambian con poca antelación a los comicios es de esperar que surjan acusaciones respecto de que la reforma tiene por objetivo beneficiar electoralmente a la fuerza que la ha promovido. Por esa razón, varios de los países de la región limitan la temporalidad con que puede reformarse la legislación electoral. Por ejemplo, el artículo 4 de la Ley orgánica de elecciones de Perú (Ley 26859, 1997) establece que los cambios que se introduzcan a la normativa desde un año antes de los comicios tienen vigencia a partir del día siguiente a la finalización del proceso electoral. En Brasil, el artículo 16 de la Constitución (1988) fija un plazo similar, al establecer que los cambios a la ley electoral no aplican a los comicios que tengan lugar hasta un año después de su publicación.

Otro de los desafíos al momento de impulsar una reforma es garantizar claridad a la nueva normativa, así como su adecuada reglamentación,

la cual acote el margen de interpretación y ofrezca certeza jurídica. Mencionamos ya el caso de Guatemala, país en que las disposiciones para prohibir el transfuguismo, por falta de claridad, dieron lugar a interpretaciones problemáticas que se tradujeron en limitaciones injustificadas a los derechos políticos de los legisladores. Podemos citar como ejemplo también el caso del Perú y la Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política (Ley 31155, 2021). Aprobada en marzo de 2021, en febrero de 2022 el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) manifestó que era imposible su reglamentación debido a las imprecisiones e inconsistencias que presentaba (*El Peruano*, 2022).

Lograr reformas armónicas y evitar introducir incompatibilidades entre distintas normas vigentes es otro desafío. Como resultado de las legítimas pujas y negociaciones entre los distintos actores que se involucran en los procesos de reforma, suele suceder en nuestra región que se introducen cambios que persiguen objetivos diferentes o en ocasiones abiertamente contradictorios. Por ejemplo, recientemente Perú elevó los requisitos para que las organizaciones políticas mantengan su registro, en busca de disminuir la fragmentación del sistema de partidos (Ley 30995, 2019). Sin embargo, al mismo tiempo, simplificó la creación de nuevas organizaciones.

En otros casos las contradicciones han sido menos directas, pero no por ello menos relevantes. Así algunos países, preocupados por el debilitamiento de los partidos, han buscado reforzar el financiamiento público a estos, pero lo han hecho al mismo tiempo que habilitaban las candidaturas independientes, es decir, por fuera de las estructuras partidarias. El mismo carácter contradictorio es imputable a aquellas reformas que buscan fortalecer la representación de las mujeres a través de la aprobación de medidas de paridad, pero que lo hacen manteniendo o promoviendo sistemas de voto preferencial, en los que el elector puede alterar el orden paritario de las listas.

Para finalizar, es importante hacer referencia a uno de los factores que, en determinados contextos, puede convertirse en el mayor obstáculo para la implementación efectiva de las reformas: la resistencia de los propios actores políticos, fundamentalmente de los partidos. Para

que las modificaciones legislativas puedan cumplir sus objetivos es necesario que las organizaciones políticas no conspiren contra estos.

Lamentablemente, no siempre es así. Por ejemplo, en más de un país la aprobación de normas de paridad para la conformación de las listas no ha sido del todo efectiva por la resistencia de los partidos, los cuales han aprovechado el más mínimo vacío en la legislación para mantener el predominio de los hombres en la arena política. Así, si la nueva normativa no incluye mandatos de posición, los partidos colocan 50% de mujeres en las listas, pero como suplentes o en puestos rezagados; si no existe mandato de paridad horizontal, los partidos optan por colocar hombres a la cabeza de la mayoría de las listas; si la normativa no establece sanciones por no cumplimiento, pues muchos partidos simplemente no cumplen. Al momento de legislar, por tanto, es imprescindible anticiparse a estas posibles estrategias.

Otra área en la cual es previsible que los partidos ofrezcan cierta resistencia a los cambios normativos es aquella referida al financiamiento, especialmente cuando las reformas apuntan a fortalecer el control sobre los fondos de las campañas. Nuevamente es de esperar que cualquier vacío en la legislación sea aprovechado por los partidos para sortear la fiscalización de sus finanzas que debe llevar adelante el órgano electoral.

Es importante comprender también que los cambios legislativos o institucionales no son la panacea. Como bien apunta Kevin Casas, «No hay conjunto de reglas que pueda contra la desconfianza y la mala fe de los actores políticos» (2016). Ser consciente de ello es fundamental también para evitar expectativas desmedidas sobre lo que puede lograrse a través de la vía normativa.

Conclusión

Tras haber completado una sucinta pero valiosa revisión de los procesos de reforma electoral en la región en los últimos cinco años, es posible extraer una serie de conclusiones. La primera es que América Latina continúa mostrando un activo espíritu reformista que no se

observa en otras regiones y que se refleja en el gran número de países que en el último lustro han introducido modificaciones a su legislación electoral. Cabe reiterar que en este breve lapso algunos países, como Perú y Panamá, han llevado adelante más de un proceso de reforma y otros, como Honduras, han cambiado por completo la arquitectura de su institucionalidad electoral.

Asimismo, nuestro análisis ha evidenciado que existen un conjunto de temas que se repiten en las agendas de reforma de distintos países. El primero tiene que ver con cómo mejorar la representación de grupos históricamente marginados de los puestos de decisión política, principalmente las mujeres. Los avances hacia la legislación paritaria en la región son un reflejo de esta preocupación.

Cómo regular y controlar los fondos que fluyen hacia la política es evidentemente otro gran interrogante y frente al cual los distintos países de la región han ensayado diferentes fórmulas. Finalmente, pareciera que existe una tendencia, incipiente pero palpable, a modificar la normativa vigente para modernizar distintas fases del proceso electoral a través de la implementación de nuevas tecnologías. Esta es un área sensible, lo que explica y justifica la cautela de muchos países al momento de implementar nuevas herramientas tecnológicas, pero es esperable que en el mediano plazo asistamos a la digitalización y automatización de muchos de los procesos que hoy se realizan de forma manual.

En cuanto a los desafíos para la implementación de estas reformas, hemos visto que muchos de los cambios normativos requieren de importantes recursos para su ejecución efectiva. Contar con un *timing* adecuado para modificar las reglas de la competencia también es fundamental, así como garantizar que las nuevas normas sean claras y armónicas entre sí.

Por último, anticiparse a posibles resistencias de parte de los actores políticos e institucionales es también crucial. Una práctica que merece ser destacada en este sentido es la de Panamá, país que luego de cada elección lleva adelante un proceso de revisión de la legislación electoral, en la que participan las autoridades electorales, partidos, organizaciones de la sociedad civil, periodistas, y representantes de

otros organismos. Este tipo de espacio plurales permite articular las visiones de distintos actores y ayuda a disminuir las resistencias a las innovaciones normativas.

Los sucesivos cambios a la legislación electoral evidencian que las dirigencias nacionales y las élites confían en que las reformas tienen la capacidad de producir resultados concretos y tangibles. En algunas áreas esto ha sido efectivamente así. Quizás el ejemplo más evidente sea el notable incremento en el porcentaje de mujeres electas en los parlamentos latinoamericanos como consecuencia directa del establecimiento de cuotas, primero, y de la aprobación de la paridad después.

Sin embargo, esto no debe llevarnos a creer que a través de las reformas se puede encontrar soluciones a todos los problemas que afectan a nuestros sistemas políticos. De hecho, desde la OEA hemos observado cómo países que han impulsado sucesivos cambios normativos no han podido resolver cuestiones de fondo y hoy tienen procesos electorales más judicializados, con pedidos de recuento y con importantes niveles de conflictividad postelectoral. Es fundamental entender también que algunos de los problemas observados tienen raíces en factores sociales, económicos o de cultura política y son inmunes a los cambios en la normativa electoral. Ser conscientes de ello, como dijimos, es fundamental para evitar crear expectativas desmedidas sobre lo que puede lograr un proceso de reforma.

En este sentido, al momento de impulsar cambios legislativos es fundamental tener claro el propósito que se persigue: ¿Qué se busca con la reforma? ¿Generar mejores condiciones de equidad? ¿Fortalecer la transparencia de los comicios? ¿Agilizar los escrutinios? Saber el qué es fundamental para intentar definir el cómo. Es recomendable, en este sentido, tomar en consideración los informes de observación nacionales e internacionales. Estos documentos son sumamente valiosos al momento de realizar un diagnóstico sobre las debilidades de un sistema electoral y formular respuestas atinadas frente a las problemáticas identificadas.

Referencias

- Casas Zamora, Kevin (2016). Cinco reflexiones sobre las reformas políticas en América Latina. En Casas Zamora, Kevin *et al.* (eds.). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos. Recuperado de https://www.oas.org/es/sap/pubs/reformas_politicas.pdf
- Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y Organización de los Estados Americanos (OEA) (2016) *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Mujeres y Organización de los Estados Americanos Recuperado de <https://www.oas.org/en/cim/docs/DemocraciaParitaria-MexNic-ES.pdf>
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Recuperado de <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/constituicao-federal/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil>
- Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000. Tribunal Superior Eleitoral. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>
- Consulta 0600306-47.2019.6.00.0000. Tribunal Superior Eleitoral. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/dl/moraes-tse-regra-transicao-candidatas.pdf>
- De Icaza, Gerardo y Ferreiro, Martín (2019). «30 años después», *Revista Voz y Voto*, vol. 319, pp. 45-50.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. *Diario Oficial de la Federación*, del 13 de abril de 2020. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020

- Decreto 35-2021. Ley Electoral de Honduras. *La Gaceta*, del 26 de mayo de 2021. Recuperado de https://www.cne.hn/documentos/Ley_Electoral_de_Honduras_2021.pdf
- Decreto 94-2021. *La Gaceta*, del 12 de noviembre de 2021. Recuperado de <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-94-2021.pdf>
- El Peruano* (2022). «JNE señala imposibilidad de reglamentar ley contra el acoso político por falta de claridad», *El Peruano*. Recuperado de <https://elperuano.pe/noticia/139019-jne-senala-imposibilidad-de-reglamentar-ley-contra-el-acoso-politico-por-falta-de-claridad>
- Emenda Constitucional 111. *Diário Oficial da União*, del 29 de septiembre de 2021. Recuperado de <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=29/09/2021>
- Freidenberg, Flavia y Uribe Mendoza, Cristhian (2019). «Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)», *Revista de Estudios Políticos*, no. 185, pp. 191-223. Recuperado de <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>
- Ley orgánica reformatoria a la ley orgánica electoral. *Registro Oficial. Suplemento no. 134* del 3 de febrero de 2020. Recuperado de <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/12522-suplemento-al-registro-oficial-no-134>
- Ley 15-19. Ley Orgánica de Régimen Electoral (2019). Recuperado de https://observatoriojusticiaygenero.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/normativas/NOR_ley_15_19_Organica_de_Regimen_Electoral.pdf
- Ley 29. Ley que reforma el Código Electoral de la República de Panamá. *Gaceta oficial*, del 30 de mayo de 2017. Recuperado de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28289_A/61333.pdf
- Ley 33-18. Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. Recuperado de https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=12323&Command=Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=192
- Ley 247. Ley que reforma el Código Electoral de la República de Panamá. *Gaceta oficial*, del 22 de octubre de 2021. Recuperado de

- https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29403_A/Gaceta-No_29403a_20211022.pdf
- Ley 6318. *Gaceta oficial de la República del Paraguay*, del 24 de mayo de 2019. Recuperado de <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/10956.pdf>
- Ley 6501. Ley que modifica la ley 4743/2012 que regula el financiamiento político, que fuera modificado por ley 6167/2018 y modifica la ley 834/1996 que establece el Código Electoral Paraguayo. *Gaceta oficial de la República del Paraguay*, del 18 de febrero de 2020. Recuperado de <http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/62178>
- Ley 13487. Altera as Leis nos. 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. *Diário Oficial da União*, del 6 de octubre de 2017. Recuperado de <https://legis.senado.leg.br/norma/26248218/publicacao/26248227>
- Ley 14.192 (2021). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm
- Ley 26859. Ley orgánica de elecciones (1997). Recuperado de <https://www.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/compendio-electoral-peruano.pdf>
- Ley 30995. Ley que modifica la Legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas. *El Peruano*, del 27 de agosto de 2019. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-modifica-la-legislacion-electoral-sobre-inscripcion-ley-n-30995-1801519-1>
- Ley 30996. Ley que modifica la Ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional. *El Peruano*, del 27 de agosto de 2019. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-la-ley-organica-de-elecciones-respecto-al-s-ley-n-30996-1801519-2/>
- Ley 31030. Ley por la que se modifican normas de legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas. *El*

- Peruano*, del 23 de julio de 2020. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-por-la-que-se-modifican-normas-de-la-legislacion-electoral-ley-n-31030-1872881-1/>
- Ley 31046. Ley que modifica el título VI del financiamiento de los partidos políticos de la ley 28094, Ley de organizaciones políticas. *El Peruano*, del 26 de septiembre de 2020. Recuperado de <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2020/09/26/1888147-1/1888147-1.htm>
- Ley 31155. Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política. *El Peruano*, del 7 de abril de 2021. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-previene-y-sanciona-el-acoso-contra-las-mujeres-en-l-ley-n-31155-1941276-2/>
- López, Carlos (2022). «Corte Constitucional tumbó la reforma al código electoral», *El Colombiano*. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/colombia/corte-constitucional-tumba-el-nuevo-codigo-electoral-OM17281960>
- MOE/OEA Guatemala (2019). Informe final: elecciones generales del 16 de junio de 2019. Recuperado de <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=415-1251-28-0>
- MOE/OEA Honduras (2020). Informe preliminar: elecciones generales del 28 de noviembre de 2021. Recuperado de <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=439-1315-36-0>
- MOE/OEA Paraguay (2021). Informe preliminar: elecciones municipales del 10 de octubre de 2020. Recuperado de <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=438-1304-25-0>
- MOE/OEA Perú (2020). Informe final: elección congresal extraordinario en la República del Perú del 26 de enero de 2020. Recuperado de <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=420-1236-28-0>
- (2021). Informe preliminar: segunda vuelta presidencial en la República del Perú del 6 de junio de 2021. Recuperado de <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=433-1283-36-0>
- MOE/OEA República Dominicana (2020). Informe final: elecciones municipales del 16 de febrero de 2020. Recuperado de <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=425-1285-28-0>

INNOVACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO: MECANISMOS INSTITUCIONALES HACIA UN SISTEMA ELECTORAL MÁS INCLUYENTE

Dania Ravel¹

Introducción

México es un país plural compuesto por múltiples realidades. Asumir que tiene el mismo significado ejercer la ciudadanía en cada uno de los espacios que comprende la realidad mexicana sería invisibilizar nuestras diversidades a lo largo y ancho del territorio nacional y más allá de las fronteras. Para muestra un botón: en la Lista Nominal de Electores están inscritas casi 94 millones de personas, de las cuales el sexo, la edad o el lugar de residencia son solo las primeras diferencias que pueden apreciarse.

Sin embargo, hay una serie de variables transversales, las cuales provocan la reflexión de las autoridades electorales para que, dentro de la universalidad del sufragio, existan medidas de inclusión e igualdad que generen un terreno más parejo para toda la ciudadanía. Cuestiones como la pertenencia a grupos en situación de vulnerabilidad, la disponibilidad de mecanismos de información confiable, capacitación o de brecha tecnológica han traído como resultado que desde el Instituto Nacional Electoral (INE) se implementen acciones tendientes a la constante mejora.

El objetivo del presente trabajo es analizar y explicar algunos de los mecanismos de innovación electoral que han tenido lugar en el INE, en la búsqueda de mayor accesibilidad de la población en torno al ejercicio del sufragio y la representación política. El texto se divide en tres apartados: en el primero se aborda la importancia de la innovación electoral como elemento de avance institucional. En el segundo

1 Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; Twitter: @DaniaRavel.

se explican algunas innovaciones electorales de carácter nacional de reciente implementación en México. Finalmente se da paso a las conclusiones y reflexiones finales.

Hablemos de innovación en materia electoral

En México se ha presentado la cristalización de una serie de dispositivos tendientes a robustecer muchos de los procesos institucionales en torno al sufragio y la representación política en aras de la garantía efectiva de los derechos político-electorales de la ciudadanía. De acuerdo con el informe de Latinobarómetro, en los últimos 17 años la institución electoral mexicana es una de las mejores evaluadas en términos de confianza (2020). Más aún: con la publicación de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (INEGI, 2020), la ciudadanía mexicana demostró que el INE es la institución civil con mayor confianza en el país, pues dicha medición encontró que seis de cada 10 personas confían en él.

Uno de los elementos que contrarrestan la crisis de confianza en las instituciones democráticas tiene que ver con los modelos de innovación, en tanto tengan la capacidad de promover e impulsar la difusión de un mayor número de temas en la esfera pública (Welp y Whithead, 2011). Por esa razón, es posible afirmar que cuando hablamos de mecanismos de innovación electoral, nos referimos a nuevas disposiciones —producto de los cambios que ocurren en la esfera social— provocadas por el dinamismo propio de la sociedad, con el propósito de ampliar la participación de las personas.

No solo se trata de que las personas voten y sean votadas, sino de sobrepasar los límites clásicos de la participación, para ampliar las posibilidades de actuación de la propia ciudadanía frente a las autoridades y actores político-electorales. Esto puede comprobarse en tópicos como acceso a la información, debate y difusión, expansión de derechos, pero, sobre todo, de mayor involucramiento ciudadano en los asuntos de la vida pública.

Estas innovaciones crean nuevos canales de interacción con la ciudadanía, al generar dinámicas distintas para enfrentar los problemas

públicos. Además, su carácter innovador tiene que ver también con el hecho de que son mecanismos actuales o de reciente implementación, replicables y ajustables (Hernández, 2020). De esta manera, el INE ha desplegado una serie de innovaciones que en los últimos años han cumplido con lo anterior, entre las cuales se encuentran las siguientes:

TABLA 1.
Medidas de innovación democrática realizadas por el INE

Sistemas de información o difusión	Inclusión y paridad	Tecnología para votar	Participación ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> Sistema «Candidatas y candidatos. Conóceles» 	<ul style="list-style-type: none"> Voto para personas en prisión preventiva Acciones afirmativas Paridad en Gubernaturas 	<ul style="list-style-type: none"> Urna electrónica Voto por internet (voto desde el extranjero) 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de capacitación electoral virtual

Fuente: elaboración propia.

Innovaciones desde el INE en 2021

Sistema de capacitación electoral virtual

En 2021 se vivió la elección más grande de la historia en México hasta ese momento, junto con un elemento contingente: la pandemia ocasionada por el COVID-19. De manera que el INE diseñó protocolos sanitarios para cada una de las actividades que se realizaron, entre los que destacan los siguientes:

- Protocolo de atención sanitaria para las y los Supervisores y Capacitadores Asistentes Electorales
- Protocolo general de atención sanitaria y protección de la salud, para el desarrollo de las sesiones de los Consejos Locales y Distritales

- Protocolo específico de medidas sanitarias y protección a la salud para el desarrollo de la sesión especial de cómputos distritales
- Protocolo de atención sanitaria y protección a la salud para el almacenamiento de la documentación electoral; conteo, sellado y agrupamiento de las boletas electorales; integración de las cajas paquetes y entrega de la documentación y materiales electorales a las presidencias de casilla.
- Protocolo de atención sanitaria y protección a la salud, para la operación de las casillas únicas el día de la Jornada Electoral

Respecto a la capacitación electoral, al tratarse de una prerrogativa exclusiva del INE, el Consejo General aprobó la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2020-2021 (a través del acuerdo INE/CG189/2020), en la que se previó aumentar la agilidad operativa a través del uso de las nuevas tecnologías, pues resultaba necesario diseñar mecanismos de capacitación que no solo salvaguardaran la salud de la ciudadanía, sino también de las personas supervisoras y capacitadoras, así como personal del INE.

Sin embargo, había un eslabón que debía ser atendido con el mismo nivel de responsabilidad: las personas que realizan observación electoral, por lo que propuse la implementación del registro en línea y la realización de cursos virtuales, los cuales se transformaron en la modalidad más empleada para obtener la acreditación que les permitiera realizar tareas de observación electoral en los comicios de 2021.² El impacto de esta medida que salvaguardó la salud e integridad de las y los Observadores Electorales está directamente vinculada con el hecho de que seis de cada 10 personas tomaron el curso de observación de manera virtual.

2 Dicha propuesta después se reflejó en una reforma al Reglamento de Elecciones en el que se incluyó una disposición en la que se prevé que el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) proporcionarán los mecanismos necesarios para que la ciudadanía, con independencia de su lugar de residencia, obtenga la acreditación para la observación electoral, a través de las modalidades que el propio instituto determine, incluyendo el uso de herramientas informáticas y tecnológicas.

En consonancia con esta medida, se construyeron los documentos y manuales de capacitación virtual, además de las herramientas de gestión de aprendizaje, gracias a lo cual en el 2021 se potencializó la capacitación virtual que en años pasados ya había³ tenido lugar. Los siguientes datos ilustran el impacto que tuvo la modalidad virtual de capacitación en sus tres rubros:

TABLA 2.
Capacitación electoral virtual 2020-2021

Tópico de capacitación	Personas que recibieron el curso / Talleres que se impartieron	Personas que lo completaron de manera virtual /Talleres que se impartieron
Observación electoral	7,584 (38%)	12,341 (62%)
Capacitación a SE y CAE	2,324 (94%)	148 (6%)
Capacitación FMDC	1,322,971 (91.11%)	129,088 (8.89%)

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2021a).

La capacitación virtual en 2021 tuvo una experiencia sumamente exitosa, y aunque en todo el país predominaron los talleres de capacitación en su modalidad presencial, especialmente para capacitación de SE, CAE y funcionariado de casilla, es posible concluir que los talleres impartidos a distancia mediante alguna plataforma fueron un recurso bien aprovechado.

3 El INE tiene al menos siete años de experiencia en estrategias de capacitación virtual, la cual ha sido paulatina. La primera experiencia data del proceso electoral concurrente (PEC) 2015, en la que el personal de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEVEC) impartió a distancia la capacitación a las personas Vocales locales y distritales. Para el PEC 2017-2018, se previeron materiales virtuales para Capacitadoras y Capacitadores Asistentes Electorales (CAE) y personas funcionarias de casilla para repasar y autoevaluar los conocimientos, lo cual se reprodujo en 2018-2019 con mecanismos de apoyo audiovisual. Finalmente, para 2019, la DECEVEC elaboró tres cursos de capacitación virtual para reforzar el aprendizaje de las y los Supervisores Electorales (SE) y CAE, Observadores y Observadoras Electorales y funcionariado de Mesa Directiva de Casilla, así como estrategias de navegación en la plataforma de capacitación virtual a través de dispositivos móviles.

Voto de personas en prisión preventiva (VPPP)

En acatamiento a la sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado, el INE implementó una prueba piloto para que las personas en prisión preventiva pudieran emitir su voto durante el proceso electoral federal 2020-2021, ya que en ella se sostuvo que las personas que no cuentan con una sentencia firme que haya suspendido sus derechos político-electorales no pueden ser privadas de su derecho a votar.

Fue de esta manera que, en coordinación con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el INE diseñó un modelo piloto de votación para la conformación de la Cámara de Diputados y Diputadas, el cual se implementó en cinco centros penitenciarios federales que cumplieron

TABLA 3.
Información relevante del primer ejercicio piloto
de Voto en Prisión Preventiva, 2021

Ejercicio piloto de voto para personas en prisión preventiva	Detección: relación de personas en prisión preventiva (2,699 en los cinco centros de reclusión)
	Lista Nominal: 950 personas en prisión preventiva (949 y adicionalmente una persona que interpuso un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el resultado fue a su favor). Cuatro solicitudes de inscripción se generaron en lengua náhuatl.
	Logística: cuidando estándares de libertad y secrecía.
	Ejercicio del voto: 898 ejercieron su derecho al voto, esto implica una participación de 94.5%, y hubo 52 personas que no participaron debido a que 40 estaban ya en libertad, 11 se negaron a participar y lamentablemente una falleció. La votación se hizo en presencia de los representantes de partidos políticos y Observadores Electorales (Comisión Nacional de Derechos Humanos).
	Escrutinio y cómputo: se realizó el día de la Jornada Electoral.
	PREP: se integró al Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) el resultado vinculante del ejercicio.

con los criterios territoriales (un centro de reclusión por cada circunscripción electoral: Sonora, Guanajuato, Chiapas, Morelos y Michoacán), y de perspectiva de género e interculturalidad (un centro femenino y el Centro Federal de Readaptación Social (CEFERSO) de Chiapas que contaba con mayor diversidad poblacional). Entre los datos más relevantes que arrojó la primera experiencia, destacan los de la Tabla 3.

La sentencia que nos ordenó la realización de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en 2021 también nos instruyó que en 2024 el proyecto se aplique a nivel nacional, por lo que el trabajo que actualmente hacemos en conjunto con el OPLE de Hidalgo para dar cumplimiento al artículo 5 del Código Electoral Local será de gran utilidad. Ese artículo reconoce el derecho de las personas en prisión preventiva para participar en los procesos electorales y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana organizados en el estado de Hidalgo.

De cara a 2024 deben buscarse los canales interinstitucionales que brinden las condiciones necesarias para que las autoridades electorales lleven a cabo las acciones precisas para implementar el voto de las personas en prisión preventiva, pues no depende únicamente del INE o los OPLE garantizar este derecho, sino que se trata de un deber conjunto de diversas autoridades del Estado mexicano.

Paridad en las Gubernaturas

Con la reforma constitucional del 6 de junio de 2019 —conocida como *paridad en todo*— el principio de paridad de género se incorporó en el marco jurídico como un eje rector y transversal del Estado mexicano. Su relevancia, por lo que hace a los procesos electorales, radica en que el principio de paridad extendió su aplicación a las candidaturas a todos los cargos de elección popular. Anteriormente el texto constitucional solo hacía referencia a su implementación en la postulación de candidaturas a los Congresos Locales y el Congreso de la Unión. Así, el artículo 35, fracción II, en relación con el 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que es un derecho de la ciudadanía poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular y, en consecuencia,

establece la obligación de los partidos políticos de postular paritariamente sus candidaturas a los cargos antes referidos.

Dicha transformación llegó 100 años después de que Hermila Galindo y un grupo nutrido de feministas exigieran al Constituyente de 1917 el reconocimiento político de las mujeres por parte del Estado mexicano y fue un logro sustantivo encaminado a garantizar la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad. Significó una oportunidad sin precedentes, de cara a los procesos electorales 2020-2021, para tomar acciones que incrementaran la presencia de las mujeres en uno de los cargos del que más habían sido excluidas: las titularidades de los poderes Ejecutivos estatales.

Desde 1979, cuando en México tuvimos a la primera Gobernadora y hasta antes de 2021, solo siete mujeres⁴ habían logrado ser electas⁵ para dicho cargo. Esto se debe, en gran medida, a que las mujeres no eran si quiera postuladas por los partidos políticos en porcentajes significativos, como se observa a continuación:

TABLA 4.
Postulación de candidatas a Gubernaturas, 2015-2019

Año	2015	2016	2017	2018	2019
Gubernaturas en disputa	9	12	3	9	2
Total de candidaturas	66	80	21	50	9
Porcentaje de candidaturas de mujeres	18.18%	16.25%	19.05%	22%	0%

Fuente: elaboración propia.

4 Griselda Álvarez Ponce de León, Colima; Beatriz Paredes Rangel, Tlaxcala; Amalia García Medina, Zacatecas; Ivonne Ortega Pacheco, Yucatán; Claudia Pavlovich Arellano, Sonora; Claudia Sheinbaum Pardo, Ciudad de México y Martha Érika Alonso Hidalgo, Puebla.

5 Dulce María Sauri Riancho, Yucatán, y Rosario Robles Berlanga, en el entonces Distrito Federal, ejercieron el cargo en calidad de provisionales, pero no fueron electas.

En ese sentido, en reconocimiento de la situación y al hacernos cargo de ella, desde diciembre de 2019, en la entonces Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género y No Discriminación del INE, comenzamos un análisis jurídico cuya finalidad era conocer si, derivado de la reforma de paridad, en todo era viable la aplicación del principio de paridad de género en las Gubernaturas y si podríamos desde el INE implementar acciones para tal fin. En suma, dicho análisis concluyó que derivado de la reforma constitucional de junio de 2019 se disolvió la barrera que existía respecto a la aplicación del principio de paridad de género en los cargos unipersonales, que la implementación de medidas para favorecer la integración paritaria era una exigencia constitucional y que el hecho de que no se hubiera previsto la manera de operar el principio de paridad para la postulación de candidaturas a Gubernaturas permitía a la autoridad administrativa electoral nacional garantizar a las mujeres el derecho de acceder en condiciones paritarias a todos los cargos de elección popular, ya que la falta de previsión legal no podía ser un impedimento para hacer efectivo el goce y ejercicio de un derecho constitucional.

Así, derivado de una solicitud realizada por una aspirante a candidata a Gobernadora, y de diversas organizaciones, el Consejo General del INE estableció, a través del Acuerdo INE/CG569/2020, las medidas que deberían observarse para ello, con hincapié en que al menos siete mujeres debían ser postuladas para las 15 Gubernaturas que se renovarían en las elecciones del 6 de junio de 2021. Sin embargo, diversos actores políticos impugnaron el acuerdo y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo revocó a través de la sentencia SUP-RAP-116/2020 porque, desde su perspectiva, el INE no tenía competencia para emitirlo en concordancia con el principio de reserva de ley y la soberanía de los estados. No obstante, obligó a los partidos políticos nacionales a postular a siete mujeres como candidatas a las 15 Gubernaturas.

De esta manera, en 2021 hubo 117 candidaturas, de las cuales 56 fueron mujeres, y de ellas seis resultaron electas como Gobernadoras, prácticamente se duplicó así la cifra de Gobernadoras en la historia de México.

Acciones afirmativas

Para el proceso electoral federal 2020-2021, el INE adoptó diversas medidas para que la paridad de género estuviera garantizada. Debido a ello, en los criterios para el registro de candidaturas a las Diputaciones Federales establecimos reglas como que tres de las cinco listas de representación proporcional serían encabezadas por mujeres, fórmulas mixtas (siempre y cuando el propietario fuera hombre y la suplente fuera mujer), la posibilidad de postular un mayor número de mujeres, entre otras.

Además, en el citado proceso electoral se implementaron acciones afirmativas en favor de personas que se autoadscribieran como indígenas, afromexicanas, personas con discapacidad, de la comunidad LGTBTTIQ+ y mexicanas migrantes y residentes en el extranjero. En su diseño, por supuesto, resultaba imperativo asegurar que se respetara el principio de paridad, no solo porque así lo establece la Constitución, sino porque es un acto de justicia para las mujeres que pertenecen a estos grupos y que enfrentan tipos específicos de discriminación debido a las intersecciones de sus características identitarias.

De este modo, durante el proceso electoral federal 2020-2021 implementamos un número inédito de acciones afirmativas y como resultado 65 personas resultaron electas para integrar la Cámara de Diputados (30 de mayoría relativa y 35 de representación proporcional). Lo anterior representa 13% del total de las curules: seis personas afromexicanas, ocho personas que viven con alguna discapacidad, cuatro personas de la diversidad sexual, 36 personas indígenas y 11 personas migrantes y residentes en el extranjero.

Sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles

La primera vez que se implementó este sistema fue en 2012, y con cada proceso en el que se ha utilizado se le han hecho adecuaciones para un mejor funcionamiento, pero fue hasta el proceso electoral federal 2020-2021 cuando se hizo obligatorio que los partidos políticos y sus candidaturas registraran la información en dicha plataforma. El objetivo del sistema fue facilitar a la ciudadanía el acceso a la información de las personas candidatas a una Diputación Federal y también para

que el INE contara con información respecto de los grupos en situación de discriminación o de atención prioritaria en los que se sitúan las personas candidatas, lo que permitiría realizar análisis de datos y estadísticas como insumos para el ejercicio de las propias atribuciones del instituto.

Para cumplir con dicho objetivo, los partidos o sus personas candidatas debían registrar la información correspondiente para responder el cuestionario curricular y de identidad; información que se puso a disposición de la ciudadanía. El primero de ellos contiene información curricular básica, oportuna y completa sobre las personas candidatas; el segundo, datos de la pertenencia o autoadscripción a grupos en situación de discriminación por parte de las candidaturas registradas. En ambos casos la finalidad fue contribuir a que la ciudadanía contara con la información suficiente para el ejercicio de un voto informado. De este modo, en 2021 por primera vez, se alcanzó un registro de la información de candidato y candidatas de 94.07%.⁶

Merece la pena mencionar que, en el ejercicio de 2021, la publicación del cuestionario de identidad no fue de carácter obligatorio, pues la Sala Superior determinó que se trataba de información sensible que podría colocar a las personas candidatas en cierto riesgo e incluso vulnerar la protección de su intimidad y datos personales. Sin embargo, para los procesos electorales locales 2021-2022, en los que se puso a disposición el sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles, el INE estableció que se deberá hacer pública la información de las personas que se postularan al amparo de una acción afirmativa, cuyo sustento eran las resoluciones RRA 10703/21 y RRA 11955/21 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en las que se sostuvo que ante la colisión de derechos

6 Desde el 2012, el INE había puesto en marcha ejercicios similares para comunicar a la ciudadanía información relevante de las candidaturas. En 2012 se tuvo un cumplimiento de 21.98% en la captura de la información por parte de las y los candidatos. Para 2015, el índice de cumplimiento fue de 39.19%. En 2016, con la Asamblea de la Ciudad de México, se consiguió un 65.41%; y en 2018 disminuyó a 29.9%.

(derecho a la información versus protección de datos personales), el interés público de la ciudadanía por tener cierta información es el concepto legitimador de las intromisiones en la intimidad o la vida privada. Con esta modificación se espera que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil coadyuven con la autoridad electoral para detectar la posible usurpación de lugares destinados a personas pertenecientes a algún grupo en situación de discriminación, y actuar en consecuencia.

Ejercicios como el sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles fomentan el voto informado, a la vez que transforman el modelo de recepción pasiva de información, pues provoca que la ciudadanía tenga la capacidad de entablar una búsqueda de información de las personas por las que puede votar, y hacer ejercicios comparados para ejercer su voto con mayor libertad.

Urna electrónica

El modelo de operación de la casilla con urna electrónica fue aprobado el 22 de enero de 2020 mediante el acuerdo INE/CG30/2020, en el cual se definieron los aspectos técnicos, operativos y procedimentales a observar en la implementación de la urna electrónica en los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo 2019-2020.

En estos estados se instalaron un total de 94 casillas electorales con urna electrónica (54 en Coahuila y 40 en Hidalgo), lo que representó 1.2% del total de las casillas. En este ejercicio se advirtió que una ventaja de la urna electrónica comparada con la tradicional fue el tiempo de su instalación, pues para el proceso electoral 2017-2018 se reportó —según las actas de la Jornada Electoral— que el tiempo promedio nacional en instalación de casillas fue de una hora y 46 minutos, mientras que para los ejercicios de Coahuila e Hidalgo en 2019-2020 la instalación con urna electrónica fue de 39 minutos. La implementación de este mecanismo reduce los tiempos de instalación de las casillas electorales.

Otro dato interesante fue lo relativo a la percepción ciudadana. El instituto determinó recoger las impresiones del electorado después de utilizar la urna electrónica mediante la técnica de salto sistemático (se entrevistó a uno de cada cuatro electores). En total se realizaron 1,829

encuestas efectivas, de las cuales 58% representaban a Hidalgo y 42% a Coahuila.

En ellas se encontró que nueve de cada 10 personas consideraron que las instrucciones para emitir su voto mediante urna electrónica fueron fáciles. Además, 85.7% de los entrevistados dijo que lo volvería a utilizar y 69% mencionó tenerle mucha confianza a este mecanismo.

Para el proceso electoral 2020–2021, mediante el acuerdo INE/CG96/2021, se aprobó la implementación de la urna electrónica para dos elecciones locales: Coahuila y Jalisco. En cada entidad se instalaron 50 casillas con urnas electrónicas, las cuales representaron 0.06% de las más de 163,000 que se instalaron en todo el país.

Entre la evidencia empírica que se recabó de los ejercicios previos, se comprobó que:

- La urna electrónica cuenta con altos estándares de seguridad gracias a que los datos son cifrados y custodiados, lo cual garantiza la integridad del voto.
- Como los votos no viajan por internet, no es posible cambiar su sentido.
- La urna electrónica facilita el voto, agiliza el proceso de votación y es amigable con el medio ambiente.

Como resultado de las experiencias previas, resulta pertinente plantear la continuidad del voto electrónico para las elecciones de 2022 orientado a una votación a mayor escala en el mediano y largo plazo. En ese sentido, el 17 de diciembre de 2021, el INE aprobó el uso de la urna electrónica en las elecciones de Aguascalientes y Tamaulipas.

Este mecanismo cumple con dos objetivos: el primero, confirmar la factibilidad de esta modalidad desde el punto de vista técnico, operativo y político; y el segundo, posicionar ante la opinión pública y los actores políticos como una alternativa funcional y confiable.

Voto por internet (voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero)

Cuando se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), el artículo décimo tercero transitorio dictaba que

el voto de los mexicanos en el extranjero por vía electrónica se realizaría hasta en tanto el INE comprobara que el sistema a utilizar para su emisión garantizara que quien emite el sufragio reside en el extranjero, que no pueda emitir más de un voto, se respete la secrecía y libertad del voto y, finalmente, la efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.

Fue así que, para los procesos electorales locales 2020-2021, se implementó por primera vez el voto por internet para la ciudadanía residente en el extranjero, en cumplimiento a los requisitos establecidos en el artículo 343, numeral 2, de la LGIPE. De esta manera, se implementó para 11 elecciones locales, entre las cuales fueron nueve para la elección de Gubernatura, una más para la elección de Diputación de representación proporcional del Congreso Local y, finalmente, para la elección de una Diputación migrante.⁷

Aun que el Sistema de Votación por Internet (SIVEI) es un sistema exclusivamente diseñado e implementado por el INE, se realizó un grupo interinstitucional con los OPLE correspondientes para informar periódicamente del avance del sistema. Además, al ser la primera vez que se implementaba, se realizaron cinco simulacros de votación para encontrar y subsanar errores y situaciones inesperadas.

Entre los datos más importantes, destaca que nueve entidades recibieron en su mayoría voto por internet frente al voto postal tradicional, y en tres de ellas, la participación electrónica pasó de 75% (ver Tabla 5). Este sistema se siguió utilizando tanto para los procesos electorales locales que contemplan el reconocimiento del voto migrante para 2022, así como mecanismo exclusivo para que las personas migrantes participen en el ejercicio de revocación de mandato, para lo cual se registraron 13,554 personas con corte al 25 de febrero de 2022.

6 Desde el 2012, el INE había puesto en marcha ejercicios similares para comunicar a la ciudadanía información relevante de las candidaturas. En 2012 se tuvo un cumplimiento de 21.98% en la captura de la información por parte de las y los candidatos. Para 2015, el índice de cumplimiento fue de 39.19%. En 2016, con la Asamblea de la Ciudad de México, se consiguió 65.41%; y en 2018 disminuyó a 29.9%.

TABLA 5.
Voto por internet, proceso electoral local 2020-2021

Entidad	Voto por internet	Votación total	Porcentaje
Baja California Sur	63	84	75%
Colima	147	260	56.54%
Chiapas	742	1,101	67.39%
Ciudad de México	7,350	8,906	82.53%
Guerrero	449	1,118	40.16%
Jalisco	1,566	2,642	59.27%
Michoacán	720	1,564	46.04%
Nayarit	196	383	51.17%
Quintana Roo	515	638	80.72%
San Luis Potosí	423	715	59.16%
Zacatecas	285	654	43.58%

Fuente: elaboración propia con datos de Voto Extranjero del INE.

A manera de conclusión

La innovación electoral es un mecanismo sumamente importante para que desde las instituciones electorales se tienda a mejorar, y con ello se robustezca la confianza ciudadana en los procesos democráticos.

En estas líneas se abordaron algunas de las más importantes implementaciones institucionales en materia electoral, resultado de la multiplicidad de cuestiones que problematizan la propia democracia. El INE, como organismo público autónomo, tiene la obligación de garantizar que la ciudadanía mexicana pueda ejercer el derecho al voto

sin importar las condiciones en las que se encuentre. Esto se ve reflejado en cada acción realizada desde distintos flancos institucionales, con el objetivo de aminorar las brechas que se generan desde el sistema social, y con ello emparejar la cancha ciudadana.

La innovación es piedra angular de la función electoral, la cual se construye día a día, desde la cotidianidad que se vive en cada una de las áreas del INE. Cambiar el mundo depende de modestas soluciones: los procesos de innovación no pretenden transformar ni revolucionar al propio sistema electoral en su totalidad, pero son el ejemplo de que, de vez en vez y poco a poco, pueden diseñarse mecanismos para hacer más eficientes y confiables los procesos democráticos, sin dejar de lado el objetivo de que todas y todos tengamos la posibilidad de participar.

Referencias

- Guillén, Tonatiuh (2022). «Nación, nacionalidad y tradición», *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/opinion/2022/1/3/nacion-nacionalidad-traicion-278457.html>
- Hernández, Ninfa (2020). *Innovación democrática y las condicionantes de la participación ciudadana: análisis del presupuesto participativo en la Ciudad de México*. Ciudad de México: UNAM.
- Instituto Nacional Electoral (2021a). Informe. *Segunda etapa de Integración de Mesas Directivas de Casilla, Mesas de Escrutinio y Cómputo y Capacitación Electoral en el Proceso Electoral Federal y Local 2020-2021*. INE. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123113/ccoe-19se-20-08-2021-p13-informe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- (2021b). Informe anual en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y gestión documental 2021. INE. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/128416/CGor202202-25-ip-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- (2021c). Informe final de la prueba piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva. INE. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/124688/CGor202108-27-ip-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- (2021d). Informe final que presentan las unidades técnicas de transparencia y protección de datos personales, de igualdad de género y no discriminación, de servicios de informática y la dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos, en relación con el sistema denominado «Candidatas y Candidatos, Conóceles», para el Proceso Electoral Federal 2020-2021. INE. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/121183/CGor202106-30-ip-10.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- (2022). Informe final detallado y desagregado respecto del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para la Revocación de Mandato y su identificación en la Lista Nominal de Electores. INE. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126774/CGex202201-31-ip-2.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020*. INEGI. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>
- Latinobarómetro (2020). *Latinobarómetro*. Corporación Latinobarómetro. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Welp, Yanina y Whitehead, Laurence (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México, D. F.: FLACSO-Oxford.

INNOVACIONES TRANSITORIAS Y PERMANENTES DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL CHILENA EN TIEMPOS DESAFIANTES PARA LA DEMOCRACIA Y DE PANDEMIA DE SARS-CoV2 (CORONAVIRUS)

Patricio Santamaría Mutis¹

A mediados de octubre de 2019 el Servicio Electoral de Chile (SERVEL), cuyo Consejo Directivo a la fecha presidía, estaba en plena preparación de un bienio electoral muy recargado que incluía elecciones primarias en las que los partidos políticos elegirían a sus candidatos y candidatas a cargos unipersonales y elecciones de todos los cargos locales, regionales y, en el caso de los nacionales, la totalidad de los integrantes de la Cámara de Diputadas y Diputados, la mitad del Senado y el Presidente o Presidenta de la República. Además, por primera vez se elegiría por votación popular al Gobernador o Gobernadora Regional de cada una de las 16 regiones en que se divide administrativamente el país y que, hasta la fecha, era designado por quien ejercía la Presidencia para que lo representara en la respectiva región.

Esta elección constituía el cambio normativo más relevante en materia electoral, salvo algunos ajustes en la legislación, desde el reconocimiento de la autonomía constitucional del SERVEL en 2015² y la gran reforma de 2016.³ De acuerdo con lo mencionado, podían llegar a ser 14 votaciones en seis actos electorales a realizarse entre septiembre de 2020 y diciembre de 2021, esto es, en un periodo de 16 meses.

A partir del 18 de octubre de 2019 se produce en Chile el denominado Estallido Social y para la sociedad chilena y su democracia se vienen tiempos desafiantes. Por una parte, se producen masivas manifesta-

1 Consejero del Consejo Directivo del Servicio Electoral de Chile del 18 de febrero de 2013 al 26 de enero de 2022 y su Presidente desde agosto de 2013 al 1 de marzo de 2021.

2 Ley no. 20,860. Otorga rango constitucional al Servicio Electoral, publicada en el *Diario Oficial*, del 20 de octubre de 2015.

3 Ley no. 20,900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia, publicada en el *Diario Oficial*, del 14 de abril de 2016 y la Ley no. 20,915. Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización, publicada en el *Diario Oficial*, del 15 de abril de 2016.

ciones y protestas pacíficas, que alcanzan su mayor expresión el 25 de octubre de ese año cuando en la ciudad de Santiago se reúnen alrededor de 1,200,000 personas, y en total en el país se movilizan, según diversas estimaciones, más de tres millones de personas. Por otra parte, se llevan a cabo gravísimas acciones de violencia no conocidas en democracia. Ante ello, el Presidente de la República convocó el 12 de noviembre a un Acuerdo por la Paz Social y una Nueva Constitución,⁴ el que se produjo el 15 del mismo mes, entre la mayoría de los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional.⁵ Dicho acuerdo consideró la realización de un plebiscito, en el que se consultaría a las y los electores si aprobaban o rechazaban la elaboración de una nueva Constitución, y de ser aprobada, si esta debía ser redactada por una Convención Constitucional o una Convención Mixta Constitucional. La primera de ellas, conformada íntegramente por ciudadanos y ciudadanas elegidas popularmente para el efecto, y la segunda, integrada por partes iguales entre un número de ciudadanos y ciudadanas elegidas popularmente y un número similar de parlamentarias y parlamentarios en ejercicio. Se estableció el *quorum* que eventualmente se requeriría para adoptar las nuevas normas constitucionales, esto es, de dos tercios. Se determinaron ciertas limitaciones respecto de sus facultades y atribuciones y, además, se acordó designar un equipo técnico constituido paritariamente por representantes de los partidos políticos firmantes para que elaboraran un proyecto de reforma constitucional a partir de esos criterios, el que estos se comprometían a aprobar.

La necesidad de tramitar un proyecto de reforma que incorporara el procedimiento para la redacción de una nueva constitución se debió a que el texto constitucional vigente solo considera la institución del plebiscito como mecanismo que puede ser utilizado por el Poder Ejecutivo para resolver las diferencias con el Poder Legislativo, respecto de una reforma constitucional. Dado los plazos fijados en el acuerdo del 15 de noviembre de 2019, el cual establecía la realización del plebiscito

4 Como puede leerse en <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=134377>

5 Como puede leerse en https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-1

para abril de 2020, el SERVEL asumió un rol proactivo con la finalidad de organizar un acto electoral que cumpliera con todos las condiciones, requisitos y garantías que aseguraran su legalidad, integridad y la certeza de su resultado.⁶

El proyecto de reforma constitucional, que estableció las normas para la elaboración de una nueva constitución, fue aprobado por ambas cámaras del Congreso Nacional y se incorporó en el Capítulo XV del texto de la Constitución vigente.⁷ En lo general, consideraba la realización de un plebiscito nacional el 26 de abril de 2020, en el que se definiría si se aprobaba o no la elaboración de una nueva constitución. A partir del evento que se aprobara —si debía ser redactada por una Convención Constitucional conformada por 155 ciudadanos y ciudadanas elegidas popularmente o por una Convención Mixta Constitucional conformada por 172 personas, integrada por 86 ciudadanos y ciudadanas elegidas popularmente y 86 parlamentarios o parlamentarias en ejercicio—, establecía un plazo de nueve meses para redactarla. Por una sola vez, este podría ser prorrogado por otros tres meses, y fijaba un plebiscito ratificatorio del nuevo texto con voto obligatorio. Por último, si en dicho acto electoral no se ratificaba, se mantendría vigente la Constitución Política de la República de 1980 y sus modificaciones posteriores.

Con fecha de 3 de marzo de 2020 se diagnostica en Chile el primer caso de COVID-19. Declarada la pandemia, y luego que el SERVEL hiciera valer diversas consideraciones técnicas que aconsejaban la postergación del plebiscito,⁸ y que los partidos políticos acordaran una nueva fecha,⁹ el día 26 del mismo mes se publica en el *Diario Oficial* la

6 Como puede leerse en <https://www.servel.cl/servel-expuso-sobre-plebiscito-en-la-comision-de-constitucion-de-la-camara-de-diputados/> y en <https://www.servel.cl/servel-expuso-sobre-aspectos-tecnicos-en-el-analisis-del-voto-obligatorio-de-la-camara-de-diputados/> en los últimos dos párrafos.

7 Ley no. 21.200. Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, publicada en el *Diario Oficial*, del 24 de diciembre de 2019.

8 Como puede leerse en <https://www.servel.cl/servel-entrega-consideraciones-tecnicas-para-postergacion-de-plebiscito/>

9 Como puede leerse en <https://www.servel.cl/acuerdo-politico-posterga-la-realizacion-del-plebiscito-nacional/>

ley que pospone su realización para el 25 de octubre del mismo año, con el ajuste del calendario electoral original.¹⁰ El plebiscito nacional aumentaba a 15 las votaciones y a siete los actos electorales que debían realizarse durante el bienio, pero de ganar el apruebo las posteriores elecciones de Convencionales Constituyentes —las cuales se harían en conjunto con las elecciones de Gobernadores y Gobernadoras Regionales y las autoridades locales— y el posterior plebiscito ratificatorio, aumentaba las votaciones a 17 y los actos electorales a ocho. Todas estas elecciones deberían llevarse a cabo entre finales de octubre de 2020 y probablemente septiembre de 2022, es decir, en un periodo menor a dos años. En definitiva, al ganar el apruebo, por una parte y al no realizar los partidos políticos sus elecciones primarias para definir sus candidaturas al Senado y a la Cámara de Diputadas y Diputados, el SERVEL debió organizar 15 votaciones en ocho actos electorales, si se considera el plebiscito ratificatorio de la nueva Constitución, fijado para el 4 de septiembre de 2022.¹¹

El ambiente generado en el país hizo que el Consejo Directivo del Servicio Electoral abriera, por primera vez, un espacio de participación política y ciudadana que implicó establecer instancias de análisis y reflexión con partidos políticos y centros de estudios.¹² Además lo extendió de manera separada a organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros de pensamiento instituciones de la salud —entre ellas el Colegio Médico de Chile—, todas las asociaciones de municipalidades, expertos y representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo, con el apoyo de instituciones como el PNUD, IIDH-CAPEL e Idea Internacional.¹³ Estableció mesas de tareas conjuntas en temas

10 Ley no. 21,221. Reforma Constitucional que establece un nuevo itinerario electoral para el Plebiscito Constituyente y otros eventos electorales que indica, publicada en el *Diario Oficial*, del 26 de marzo de 2020.

11 Ley no. 21,448. Modifica la Carta Fundamental para incorporar las normas de la Ley no. 21,385, que modifica la legislación electoral, para privilegiar la cercanía al domicilio del elector en la asignación del local de votación, para el plebiscito constitucional, publicada en el *Diario Oficial*, del 29 de abril de 2022.

12 Como se lee en <https://www.servel.cl/servel-convoco-a-centros-de-estudios-y-partidos-politicos-para-compartir-miradas-sobre-del-plebiscito-nacional-2020/>

13 Como se lee en <https://www.servel.cl/servel-organizo-la-primera-mesa-ampliada-con-organizaciones-civiles-para-un-plebiscito-nacional-2020-mas-seguro/>

específicos¹⁴ y realizó un trabajo con las diversas asociaciones de municipalidades. Estas juegan un rol fundamental en los actos electorales al participar en el proceso de ofrecimiento de establecimientos que pueden utilizarse como locales de votación, los que, posteriormente, son determinados por el SERVEL, y al ser los responsables de la instalación de la infraestructura básica hasta la señalética necesaria en cada uno de los locales de votación, que en el plebiscito alcanzaron los 2,715 en todo el país.¹⁵ Asimismo, se sumó a otras convocatorias entre las que destaca la realizada en conjunto por la Presidenta del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputadas y Diputados, y que funcionó mientras el Congreso Nacional discutía y aprobaba las reformas constitucionales para elaborar un nuevo texto de Constitución Política de la República.¹⁶

Estas acciones eran con la idea de asumir los enormes desafíos de manera participativa, transparente e involucrando a actores relevantes de la sociedad, y así adoptar medidas que aseguraran al electorado el necesario equilibrio entre el derecho a la salud y los derechos políticos de participar directamente, o a través de representantes, en el Gobierno del país, y el de elegir y ser elegido. Nos dimos cuenta de que para lo anterior sería necesario ajustar y dictar una serie de normas a aplicar a los actos electorales a realizarse durante la pandemia.

Durante el proceso destinado a dar un marco legal al plebiscito fueron tramitándose diversos proyectos de reforma constitucional, los cuales implicaban innovaciones respecto de la normativa electoral vigente. se acordó que estas solo se aplicarían al proceso constituyente y a las demás elecciones que se realizaran mientras estuviera vigente el estado de alerta sanitaria.¹⁷ Entre las referidas innovaciones transitorias se encuentra la delegación de facultades de los poderes colegisladores

14 Como se lee en <https://www.servel.cl/servel-inicia-mesas-de-trabajo-para-plebiscito-nacional-seguro/>

15 Como se lee en <https://www.servel.cl/servel-solicita-informacion-a-municipios-para-planificacion-de-plebiscito-nacional-seguro/>

16 A la fecha, la Presidenta del Senado era Adriana Muñoz D'albora y el Presidente de Cámara de Diputadas y Diputados era Diego Paulsen Kehr.

17 Decreto no. 4 del Ministerio de Salud del 5 de febrero de 2020, prorrogado por decretos 1, 24, 39 y 52 de 2021 vigente hasta el 31 de marzo de 2022.

al SERVEL para dictar instrucciones y normas especiales en resguardo de la salud de los participantes en los actos electorales. Además, se aprueban normas legales referidas a la conformación paritaria de la convención, al establecimiento de escaños reservados para los pueblos originarios, a la posibilidad de que las candidatas y los candidatos independientes pudieran conformar pactos o listas, a la promoción de la participación de personas en situación de discapacidad, a la distribución de la propaganda en la franja gratuita de televisión en las elecciones que corresponde, a la votación en dos días y a la reposición del voto obligatorio para el plebiscito ratificatorio.

Mediante una reforma constitucional, se facultó al SERVEL a dictar las normas e instrucciones necesarias para el desarrollo seguro del plebiscito nacional dispuesto en el artículo 130 de la Constitución y otros procesos electorales que debieran realizarse, como se señaló anteriormente, en vigencia del estado de alerta sanitaria.¹⁸

Por lo anterior, se profundizó el trabajo que se estaba realizando en conjunto con el Ministerio de Salud en la redacción de un Protocolo Sanitario, a partir de una propuesta elaborada por el SERVEL,¹⁹ en la que se consideraron opiniones y estudios de organismos electorales internacionales, a través de múltiples reuniones virtuales y también de manera presencial en elecciones realizadas en pandemia,²⁰ las cuales fueron enriquecidas por el Colegio Médico y otras organizaciones de la sociedad civil, la Cruz Roja, la Sociedad Chilena de Infectología, la Sociedad Chilena de Inmunología, la Oficina Nacional de Emergencia, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud.

El trabajo conjunto dio como resultado un Protocolo Sanitario para

18 Ley no. 21,257. Reforma Constitucional que faculta al Servicio Electoral a dictar las normas e instrucciones necesarias para el desarrollo del plebiscito nacional dispuesto en el artículo 130 de la Constitución y otros procesos electorales en los términos que indica, publicada en el *Diario Oficial*, del 27 de agosto de 2020. Disposición Cuadragésima Primera Transitoria de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

19 Como se lee en <https://www.servel.cl/se-fortalece-trabajo-entre-servicio-electoral-y-minsal-plebiscito-ya-cuenta-con-protocolo-sanitario/>

20 Como se lee en <https://www.servel.cl/con-observacion-en-elecciones-de-republica-dominicana-servel-prepara-medidas-para-plebiscito-nacional-2020/>

un Plebiscito Nacional 2020 más seguro²¹ que cumplía con los objetivos fijados, esto es, permitir que las y los electores y demás participantes de los eventos electorales —como son las y los Vocales, Delegadas, Delegados e integrantes de las Juntas Electorales, Apoderadas y Apoderados de cada una de las opciones plebiscitadas, el personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros, las y los funcionarios municipales y las y los funcionarios del SERVEL— pudieran participar en la votación, organización y desarrollo del plebiscito y demás actos electorales de manera segura y tranquila. La democracia no iba a ser contagiada por ningún virus. Tomamos todos los resguardos para que esto no ocurriera y equilibramos la protección del derecho a la salud y el ejercicio de los derechos políticos, como lo dispone la doctrina internacional en los casos de colisión entre ambos derechos humanos.

Acordamos cambios en la manera de ejercer el derecho a sufragio: se evitó el contacto físico entre las electoras y los electores con las y los Vocales, al permitir la utilización de un lápiz pasta azul personal y obligaron al uso de mascarillas; la mantención de determinada distancia física, la higienización de las mesas receptoras de sufragios y cámaras secretas y otras medidas sanitarias.

Aunque la participación en el plebiscito del 25 de octubre de 2020 fue la mayor de la historia en términos absolutos y la única que superaba 50% del electorado desde el establecimiento del voto voluntario 2012, no se produjo aumento en la tasa de contagio del virus.²²

En relación con la paridad, se debe señalar que la legislación electoral que rige las elecciones de los órganos plurinominales del Poder Legislativo —esto es el Senado y la Cámara de Diputadas y Diputados— establece que ningún partido político podrá declarar más de 60% de candidaturas de un mismo sexo. Garantiza la postulación, pero no la elección de un determinado porcentaje de personas de un sexo distinto al mayoritario. En cambio, en el caso de la Convención Constitucional,

21 Como se lee en <https://www.servel.cl/servel-da-a-conocer-protocolo-sanitario-para-un-plebiscito-nacional-2020-mas-seguro/>

22 Como se lee en <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/11/05/expertos-en-salud-coinciden-en-que-no-hubo-alza-de-contagios-de-covid-19-tras-el-plebiscito/>

se estableció la paridad en la declaración de las candidaturas y en la integración de la convención, esto es, en ambos casos, con equilibrio de género. Por esa razón, se determinó que las listas debían ser encabezadas por una mujer y en segundo lugar un hombre, y así sucesivamente, es decir, con orden alternado, en lo que se ha denominado mecanismo cebra. Y respecto de las o los electos, en aquellos distritos en que se elegirían números pares —que eran 18—, debían ser declarados como tales números iguales de cada sexo y en los distritos en que se elegirían números impares —que eran 10—, ningún sexo podía superar al otro en más de uno.²³

Si ello no ocurría, se debía aplicar el procedimiento de corrección determinado. En todo caso, el reemplazo para asegurar la paridad debía ser por integrantes de un mismo partido político o lista de independientes para no alterar la voluntad de las y los electores con los principios y propuestas programáticas que representaban y sostenían las respectivas listas.

Por otra parte, se debió regular la participación de los 10 pueblos originarios y la manera en que debían completarse los 17 escaños reservados para ellos en la Convención Constitucional, por lo que el SERVEL, según los criterios fijados por el Legislador, determinó los distritos en los que se elegirían y la manera en que se garantizaría la paridad. Además, debió elaborar un Padrón Electoral de pueblos originarios sobre la base de una serie de antecedentes, nóminas, datos administrativos, registros y por aquellos que se autoidentificaran ante el SERVEL como integrantes de algunos de esos pueblos, en cumplimiento de determinados requisitos y con determinada documentación señalada en la ley y en un plazo definido. Se establecieron procedimientos alternativos para la declaración de sus candidaturas mediante un mecanismo para asegurar la paridad, el cual implicaba que cada candidato o candidata debía declararla

23 Ley no. 21,216. Modifica la Carta Fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una nueva Constitución Política de la República, publicada en el *Diario Oficial*, del 24 de marzo de 2020. Disposición Trigésima Transitoria y Disposición Trigésimo Primera Transitoria de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

junto a otra del sexo opuesto, como candidatura alternativa, y para determinar a las o los electos. También se determinó un reembolso fiscal por gastos electorales pendientes de pago al final de la campaña, superior al que reciben las candidatas y los candidatos no indígenas.²⁴

En el caso de las y los independientes, de acuerdo con las normas legales vigentes, estos se pueden postular solos o como integrantes de una lista con partidos políticos. No se aceptan listas de candidaturas independientes, las y los candidatos se consideran por sí mismos una lista. En el caso de la elección de las y los convencionales constituyentes, se les permitió celebrar pactos electorales y declarar sus candidaturas en listas, con lo que tuvieron un trato igual al de las y los candidatos de partidos políticos, específicamente en la aplicación del sistema proporcional corregido que rige en Chile para determinar a quienes resultan electos o electas.²⁵

Por otra parte, y por primera vez, se incorporó una norma de inclusión destinada a garantizar la participación como candidata o candidato de personas en situación de discapacidad, y se exigió a todas las listas incorporar en la declaración de candidaturas al menos 5% de personas en tal situación.²⁶ En este caso, como se puede apreciar, la ley solo garantizó las candidaturas.

Los resultados del plebiscito fueron ampliamente favorables a la elaboración de una nueva constitución y a que esta fuera redactada

24 Ley no. 21.298. Modifica la Carta Fundamental para reservar escaños a representantes de los pueblos indígenas en la Convención Constitucional y para resguardar y promover la participación de las personas con discapacidad en la elección de Convencionales Constituyentes, publicada en el *Diario Oficial*, del 23 de diciembre de 2020. Disposición Cuadragésima Tercera Transitoria, Disposición Cuadragésima Quinta Transitoria y Disposición Cuadragésima Sexta Transitoria.

25 Ley no. 21.216. Modifica la Carta Fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una nueva Constitución Política de la República, publicada en el *Diario Oficial*, del 24 de marzo de 2020. Disposición Vigésimo Novena Transitoria de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

26 Ley no. 21.298. Modifica la Carta Fundamental para reservar escaños a representantes de los pueblos indígenas en la Convención Constitucional y para resguardar y promover la participación de las personas con discapacidad en la elección de Convencionales Constituyentes, publicada en el *Diario Oficial*, del 23 de diciembre de 2020. Disposición Cuadragésima Séptima Transitoria de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

por una Convención Constitucional. De conformidad a la calificación y proclamación realizada por el Honorable Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, los resultados oficiales respecto de la pregunta si debía elaborarse una nueva Constitución fueron por el apurbo 5,899,683 votos, por el rechazo 1,634,506 votos, 27,381 votos nulos y 12,344 votos en blanco, lo que arroja un total de 7,573,914 votos emitidos. Para la pregunta relacionada con el órgano que debiera redactarla, los resultados fueron por la Convención Constitucional 5,673,793 votos, 1,492,260 por la Convención Mixta Constitucional, 283,794 votos nulos y 123,277 votos en blanco, lo que arrojó 7,573.124 votos emitidos.²⁷

Esto implicó incorporar al cronograma electoral una nueva elección de las y los convencionales constituyentes, quienes originalmente serían elegidos el 25 de octubre de 2020, junto con las autoridades regionales y municipales. Dado que para esa fecha se había fijado la realización del plebiscito, dichas elecciones debieron también ser postpuestas para el 10 y 11 de abril de 2021, aunque, en definitiva, se llevaron a efecto el 15 y 16 de mayo de ese año.²⁸

En Chile las opciones de los plebiscitos nacionales y algunas elecciones tienen acceso a una franja gratuita por televisión abierta. En esta oportunidad, dada la cantidad de partidos políticos, comandos y agrupaciones de la sociedad civil inscritas en favor de las opciones a plebiscitar, y de las listas de partidos, listas de independientes, candidaturas de independientes solos, candidaturas de pueblos originarios en las elecciones de convencionales, se hizo una compleja distribución del tiempo garantizar un cierto espacio a cada una de ellas.²⁹

Debido al aumento de la participación en el plebiscito nacional, la cual había sido —como se dijo— la mayor votación en la historia en términos absolutos y la primera vez que se superaba 50% de votantes desde 2012 en que se instauró el voto voluntario, y además de la

27 Como se lee en <https://tribunalcalificador.cl/resultados-de-elecciones/>

28 Ley no. 21,324. Posterga las próximas elecciones municipales, de Gobernadores Regionales y de convencionales constituyentes por motivo del COVID-19, publicada en el *Diario Oficial*, del 7 de abril de 2021.

29 Como se lee en <https://www.cntv.cl/wp-content/uploads/2021/09/N%C2%B0485-07-09-2020.pdf>

complejidad de la elección municipal, regional, a la que se sumaba la de las y los convencionales constituyentes más la gran cantidad de candidaturas, se dispuso realizar esas elecciones en dos días.³⁰

En estos comicios hubo que adoptar diversas medidas, en especial para garantizar el secreto del voto y la custodia de las urnas una vez concluido el proceso de votación del primer día, y hasta el inicio del proceso de votación del segundo. Se dispuso un procedimiento de sellado de los materiales electorales de cada una de las mesas receptoras de sufragios y un protocolo de su custodia, en espacios especiales y completamente resguardados con sellos, en los que no debía quedar ninguna persona y que eran protegidos por representantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros, con la presencia en el local de votación de funcionarios del SERVEL, del Delegado de la Junta Electoral designado y de las o los apoderados de las diferentes candidaturas, lo que funcionó correctamente en todos los locales de votación.

Por último, en cuanto a innovaciones transitorias, se restableció el voto obligatorio para el plebiscito en que se sometería a ratificación el nuevo texto de la Constitución propuesto por la Convención Constitucional.³¹

Si bien se señalaba que el voto sería obligatorio para quienes tuvieran su domicilio electoral en Chile, lo que incluía a las y los extranjeros con cinco años de residencia en el país, solo se consideraban sanciones y causales de excusas para las y los ciudadanos que no ejercieran el derecho a sufragio, con una multa a aplicar por el Juez de Policía Local de la comuna respectiva, que va entre 0.5 y 3 Unidades Tributarias Mensuales,³² es decir, entre \$35 y \$215 dólares estadounidenses aproximadamente.³³ Además, fijaba un plazo de 60 días para realizar el plebiscito,

30 Ley no. 21,317. Amplía en un día la realización de las elecciones Municipales, de Gobernadores Regionales y Convencionales Constituyentes, publicada en el *Diario Oficial*, del 17 de marzo de 2021.

31 Ley no. 21,200. Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, publicada en el *Diario Oficial*, del 24 de diciembre de 2019. Artículo 142 de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

32 El valor de la Unidad Tributaria Mensual se fija mes a mes y en mayo de 2022 asciende a \$56,762 pesos chilenos.

33 En mayo de 2022, la multa fluctuaría, según el tipo de cambio, estaba entre \$35 y \$215 dólares estadounidenses.

contados desde la publicación del Decreto Supremo mediante el cual el Presidente debía convocarlo, dentro de los tres días siguientes a la fecha en la que la Convención Constitucional le entregara el texto de la nueva constitución.³⁴

Advertido desde un primer momento lo anterior por el Servicio Electoral, el Poder Ejecutivo incorporó indicaciones a un proyecto de reforma constitucional a manera de corregir estas situaciones, es decir, aclaró que el voto es obligatorio para las y los electores con domicilio electoral en Chile y las sanciones por el incumplimiento de esa obligación, así como las causales de excusa, se aplican no solo a las y los ciudadanos y ciudadanas, sino también a las y los extranjeros con cinco años de residencia, tiempo exigido por la constitución para que adquieran su derecho a sufragio.³⁵

Las propuestas de reformas constitucionales que regulaban el plebiscito no habían considerado el tema del financiamiento de las campañas ni la regulación de la propaganda, materia que el Consejo Directivo del SERVEL estimó como indispensable para asegurar un plebiscito equitativo, por lo que planteó a los poderes colegisladores un articulado que incluía normas sobre el límite del gasto electoral, el límite de los aportes, quiénes podían realizar y recibir aportes, el mecanismo para hacerlo y la publicidad de estos. Además, incluyó normas respecto del control del financiamiento de la propaganda en medios de comunicación y en medios digitales. Este control, con mínimas modificaciones, fue acogido e incorporado al texto constitucional.³⁶

34 Ley no. 21,200. Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, publicada en el *Diario Oficial*, del 24 de diciembre de 2019. Artículo 142 de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

35 Ley no. 21,448. Modifica la legislación electoral para privilegiar la cercanía al domicilio del elector, en la Carta Fundamental para incorporar las normas de la Ley no. 21,385, que modifica la legislación electoral, para privilegiar la cercanía al domicilio del elector en la asignación del local de votación, para el plebiscito constitucional, publicada en el *Diario Oficial*, del 29 de abril de 2022.

36 Ley no. 21,261. Reforma Constitucional que regula el financiamiento y la propaganda de las campañas para el plebiscito constituyente, publicada en el *Diario Oficial*, del 26 de agosto de 2020. Disposición Cuadragésima Segunda Transitoria de la Constitución Política de la República de 1980.

También en este periodo se produjeron diversas innovaciones de carácter permanente que facilitaron gestiones, profundizaron la democracia y la hicieron más inclusiva, tanto de carácter administrativo como de naturaleza legal.

En el marco de la modernización administrativa del Servicio Electoral, llevada a cabo desde 2013, se habían implementado diversos trámites que pueden realizarse vía *online*, tales como la obtención de certificados de afiliación a partidos políticos o certificados de la calidad de independiente, la afiliación a partidos políticos en formación o en extensión —en el primer caso, dentro de los 210 días en los que deben constituirse las colectividades políticas, de acuerdo a la legislación, y en el segundo caso, cuando un partido político vigente en algunas de las regiones del país decide extenderse a otras— o renunciar a un partido político.

Dada la cantidad de eventos electorales que debían llevarse a cabo, se decidió aplicar algunos avances tecnológicos y nuevos procedimientos digitales en gestiones que, ante la dificultad y —en algunos casos— la imposibilidad de realizarlos presencialmente por la pandemia y las extensas cuarentenas decretadas por la autoridad sanitaria, pudieron empezar también a realizarse vía *online*.

Se mejoró un sistema de declaración *online* de las candidaturas³⁷ y se implementó una plataforma digital para patrocinar candidaturas independientes y candidaturas de pueblos originarios a la Convención Constitucional.³⁸

En efecto, este sistema de declaración de las candidaturas facilitó el trámite a las y los candidatos y a los partidos políticos, que antes debían realizar presencialmente mediante procedimientos engorrosos que ocupaban mucho tiempo y obligaban a la presentación de una gran cantidad de documentos. Con posterioridad, legalmente se facilitaron

37 Como se lee en <https://www.servel.cl/servel-habilitara-sistema-de-afiliacion-a-partidos-politicos-en-linea/>

38 Ley no. 21.296. Facilita la suscripción de patrocinios y la declaración e inscripción de listas de candidaturas independientes con miras a la elección de los integrantes del órgano constituyente a que se refiere su disposición vigésimo novena transitoria, publicada en el *Diario Oficial*, del 10 de diciembre de 2020.

aún más estas declaraciones al establecerse que aquellos documentos necesarios para acreditar el cumplimiento de requisitos como, por ejemplo, el nivel de enseñanza educacional exigido por la ley, y que debían estar en poder del Estado, no serían exigidos a las candidaturas, sino que el propio SERVEL los obtendría de las respectivas instituciones públicas.

Por otra parte, se creó un sistema de patrocinio *online* de candidaturas independientes en las demás elecciones. De acuerdo con la ley, las y los independientes que declaraban su candidatura en esa calidad requerían reunir un determinado número de patrocinantes, según el cargo al que postulaban, los cuales debían obtener mediante declaraciones autorizadas ante notario público o ministro de fe y de manera documental.

Todos esos trámites hoy pueden realizarse utilizando la Clave Única, entregada por el Servicio de Registro Civil e Identificación a todos los habitantes del país, y les permite realizar una gran cantidad de gestiones en línea en diversas instituciones. Es una especie de certificado de identidad, en el marco del Gobierno digital.

Con el objetivo de avanzar en la inclusión, se dispuso el funcionamiento de una plataforma para atender a personas sordas, mediante el lenguaje de señas.³⁹

Asimismo, por primera vez se confeccionaron guías didácticas de orientación en lenguas de pueblos originarios, elaboradas en mapudungun, quechua, aimara, rapa nui y, dada la cantidad de población haitiana con derecho a sufragio, también en creole. Por otra parte, se distribuyeron videos de entrenamiento e instrucciones en mapudungun.⁴⁰

Quisimos mantener la participación de niñas y niños en los procesos electorales con alternativas relacionadas a sus temas e intereses, la cual fue de manera virtual, en este caso, por razones sanitarias. Se organizó por una importante institución que trabaja con niñas y niños y

39 Como se lee en <https://www.servel.cl/servel-dispone-de-plataforma-de-atencion-para-personas-sordas/>

40 Como se lee en <https://www.servel.cl/servel-innova-y-presenta-guias-informativas-en-lenguas-originarias-y-videos-para-vocales-en-mapudungun/>

tiene entre sus objetivos alentar la participación desde temprana edad, basados en que la conducta de votar se adquiere mediante la práctica y pasa a constituir un hábito.⁴¹

Para avanzar en transparencia y garantizarla, se dictó un Instructivo sobre el buen trato, respeto y derechos de los Apoderados, esto es, representantes de las diferentes opciones o candidaturas que pueden participar en las distintas etapas del proceso electoral, en defensa de los derechos de sus representados mediante reclamaciones de las que deben dejar constancias en las respectivas actas para ser posteriormente resueltas por la Justicia Electoral.⁴²

Además, se acordó por el Consejo Directivo la publicación de cada una de las actas digitalizadas de todas las mesas receptoras de sufragios —que en el plebiscito alcanzaron las 44,697 en Chile y 219 en más de 60 países— con libre acceso a cualquier persona interesada en conocerlas. Anteriormente, se le daba acceso a esa información solo a los partidos políticos y a los candidatos y candidatas independientes.⁴³

Ante la falta de formación ciudadana y cívica y, si considera que en la reforma de 2016 se le encargó al Consejo Directivo del SERVEL el contribuir al desarrollo de la vida democrática del país mediante la educación cívica, decidimos centrar básicamente esta tarea en la formación de profesores, a través de la realización de cursos y talleres para que actuaran como intermediarios y permitieran llegar a la mayor cantidad de jóvenes y también en encuentros directos de diálogos y reflexión en torno a la importancia de la participación electoral en un contexto de voto voluntario.

El plan de trabajo y las diversas actividades realizadas se adaptaron al contexto virtual marcado por la pandemia de COVID-19, con nuevas estrategias diseñadas específicamente para su desarrollo en este contexto.

41 Como se lee en <https://www.servel.cl/servel-innova-y-presenta-guias-informativas-en-lenguas-originarias-y-videos-para-vocales-en-mapuzungun/>

42 Como se lee en <https://www.servel.cl/servel-explico-como-funciona-el-control-ciudadano-en-las-elecciones/>

43 Como se lee en <https://www.servel.cl/conoce-las-actas-de-escrutinio-digitalizadas-de-todas-las-mesas/>

También se trabajó en la implementación de un portal web con récord de visitas dirigido a profesores, estudiantes, ciudadanas y ciudadanos, el cual desarrolla los temas fundamentales de la formación ciudadana con énfasis en lo electoral, con un acento en el plebiscito, en formas didácticas y dinámicas de aprender conocimientos, adquirir valores como el aprecio por la democracia y actitudes proclives al involucramiento, la comunidad y la participación. Se elaboraron materiales para que los estudiantes encuentran tanto los contenidos desarrollados, como actividades didácticas para aprender procedimientos y poner en práctica sus habilidades de aprendizaje, como juegos para fijar conceptos y entretener. Las y los profesores disponen de temas desarrollados, con guías especialmente preparadas para ellos y la correspondiente planificación. Por su parte, las y los ciudadanos contaron también con temas desarrollados en un lenguaje asequible y completo que permite, especialmente a dirigentes o interesados en temas de participación electoral, compenetrarse de estas materias y acceder a recursos de profundización.

Desde 2019 se realizaron cuatro cursos intensivos (equivalentes a un diplomado) en educación cívica electoral para profesoras y profesores de Historia y Geografía. Además de 17 talleres regionales con 759 docentes certificados. Realizamos 43 encuentros en todo el país con 4,041 asistentes. Se creó el sitio web <https://formacionciudadana.SERVEL.cl/>, el cual contiene 102 guías de educación media, 57 de educación básica, 48 de párvulos y 14 para personas en general, además de 64 juegos interactivos que han registrado 556,000 visitas.⁴⁴

Otra relevante innovación fue la de la ley que facultó al Servicio Electoral para georreferenciar a las y los electores de conformidad a su domicilio electoral, a fin de conformar nuevas mesas receptoras de sufragios que permitieran asignarles un local de votación lo más cercano posible para el ejercicio de su derecho. Con anterioridad la o el elector, al momento de cumplir con los requisitos para tener derecho

a sufragio, por ley debía ser incorporado a una mesa de votación, no según su domicilio electoral sino por el número de su Rol Único Nacional —que le es otorgado al momento del nacimiento—, lo que hacía que una mesa estuviera integrada por electores territorialmente dispersos. Como consecuencia, el local de votación en que funcionaba la respectiva mesa podía quedar cerca para algunos y muy lejano para otros, circunstancia esta última que al parecer desalentaba la participación, ya que no necesariamente contaban con medios de traslado o transporte público gratuitos.⁴⁵

Si bien dicha ley, por la fecha de su publicación, solo se aplicaría a las elecciones futuras, se aprobó un proyecto de reforma constitucional que lo hace aplicable al plebiscito ratificatorio del 4 de septiembre de 2022.⁴⁶

Por otra parte, del espacio de encuentro generado por el SERVEL con organizaciones de la sociedad civil, surgieron diversas iniciativas y propuestas que fueron trabajadas en conjunto, entre las que destacan la elaboración de un protocolo para personas trans y otro sobre el trato a las personas con discapacidad y otras. Estas propuestas se incorporaron en el protocolo sanitario que se elaborara para hacer frente a los plebiscitos y las elecciones, en condiciones de seguridad para la salud y la vida de los participantes en dichos eventos electorales. También se recibió el aporte en materia de formación cívica y ciudadana y en el área comunicacional.

Una de las maneras de combatir el temor del electorado en el caso de la pandemia y, en lo sucesivo, de aumentar la participación ciudadana en las votaciones era la de incorporar a la sociedad organizada y a organizaciones académicas, científicas y técnicas en un espacio de

45 Ley no. 21,448. Modifica la Carta Fundamental para incorporar las normas de la Ley no. 21,385, que modifica la legislación electoral, para privilegiar la cercanía al domicilio del elector en la asignación del local de votación, para el plebiscito constitucional, publicada en el *Diario Oficial*, del 29 de abril de 2022. Disposición Quincuagésima Primera Transitoria de la Constitución Política de la República de 1980.

46 Ley no. 21,448. Modifica la Carta Fundamental para incorporar las normas de la Ley no. 21,385, que modifica la legislación electoral, para privilegiar la cercanía al domicilio del elector en la asignación del local de votación, para el plebiscito constitucional, publicada en el *Diario Oficial*, del 29 de abril de 2022.

encuentro, información y aporte. A partir de la exitosa experiencia, se estableció un compromiso de conformar en el SERVEL un Consejo de Participación Ciudadana en un horizonte próximo.

Dado que la ley de identidad de género fue publicada una vez cerrado el Padrón Electoral para el Plebiscito Nacional 2020 y entre la determinación de este último, cuyo proceso de definición del Padrón Electoral definitivo comienza 140 días antes de la respectiva elección, muchas personas pudieron cambiar su sexo y nombre registral. No obstante, seguirían apareciendo con su sexo y nombre antiguo en el padrón definitivo.⁴⁷

La idea fue garantizar que a las personas trans que estuvieran en esta situación se les respetara su dignidad y pudieran ejercer libremente su derecho a voto, y evitar situaciones de discriminación que habitualmente se daban y que, lamentablemente, aún se siguen dando en nuestra sociedad.

Por esa razón, nos motivó a elaborar un Protocolo para el buen trato de las personas discapacitadas. Si bien en Chile existe el voto asistido en nuestra legislación electoral, con esto quisimos avanzar en la manera en que debemos relacionarnos con las personas en esta situación.⁴⁸

Para los efectos de colaborar con las y los electores durante los actos electorales, se creó la figura del facilitador, quien es una persona que, además de controlar que se observen las normas sanitarias de protección, se ocupa de hacer más fácil el cumplimiento de estas, orienta y entrega información sobre la ubicación de las mesas y demás que estas o estos requieran. En el plebiscito actuaron más de 15,000 facilitadores del SERVEL en los 2,715 locales, una figura que no existía antes, pero que se decidió mantener por la buena evaluación.⁴⁹

47 Como se lee en <https://www.plebiscitonacional2020.cl/wp-content/uploads/2020/10/PROTOCOLO-DE-ACTUACION%CC%81N-PARA-CASOS-DE-PERSONAS-CON-CAMBIO-DE-SEXO-REGISTRAL-NO-INCORPORADO-AL-PADRO%CC%81N-POR-TEMPO-RALIDAD-DE-LA-NOTIFICACION-1-1.pdf>

48 Como se lee en: <https://www.servel.cl/elecciones-ya-cuentan-con-protocolo-para-el-buen-trato-de-personas-con-discapacidad/>

49 Como se lee en: <https://www.servel.cl/las-10-cosas-que-debes-saber-de-un-facilitador-servel/>

Por último, creemos importante señalar que en la evaluación que, por disposición legal, y después de cada evento electoral, el SERVEL debe realizar —de la Ley no. 18,700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios; la Ley no.18,603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos; y la Ley no.19,884, Orgánica Constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral— varias de las innovaciones transitorias aplicadas y que resultaron exitosas o sirvieron para despejar dudas y temores, como la seguridad en el resguardo de los votos y materiales electorales en la votación realizada en dos días, ya que sin duda servirán para reformas posteriores a la legislación electoral y permitirán profundizar la democracia y facilitar la participación ciudadana.

Entre ellas, entregar al SERVEL facultades especiales para resolver situaciones excepcionales sin tener que recurrir a reformas constitucionales o legales, avanzar hacia la paridad, volver al voto obligatorio, establecer la votación anticipada y la votación de personas privadas de libertad o impedidas de concurrir a locales de votación.

Estamos viviendo un tiempo, un cambio de época que desafía a nuestras sociedades y a la democracia —en especial la representativa— por la desconfianza en las personas y en las instituciones. A esto se suma una crisis de carácter social, económica y cultural, por lo que todas las innovaciones que realicemos, todos los ensayos que hagamos, los que, en mi opinión, deben incorporar la participación de las personas, resultarán valiosos y fortalecerán la democracia.

LA TRANSFORMACIÓN DE PROCESOS ELECTORALES: INFORMACIÓN ELECTORAL Y DIFUSIÓN DE RESULTADOS PROVISIONALES EN ARGENTINA, 1983-2021

*Alejandro Tullio*¹

La República Argentina celebrará en 2023 40 años ininterrumpidos de democracia, el periodo más prolongado de Gobiernos y congresos surgidos de elecciones. A lo largo de estos se han operado numerosas transformaciones que fueron modificando la forma en que se organizan las elecciones, fruto de la evolución científica, el interés ciudadano y las demandas de la población, la sociedad civil y los medios de comunicación.

Desde los albores del actual periodo democrático se realizaron esfuerzos para conocer los resultados provisionales de las elecciones en la noche electoral. Esta parte del proceso electoral uno de los aspectos que mayor atención ha concitado y, por ello, ha sufrido sucesivas transformaciones.

Concepto y alcance del proceso

El escrutinio es una operación de valoración y recuento de los sufragios emitidos en cada mesa electoral y su resultado se refleja en sendos documentos denominados acta, certificado y telegrama de escrutinio.

El resultado definitivo de las elecciones es fruto de una tarea que comienza 48 horas después de finalizados los comicios. Este lo realiza la Justicia Nacional Electoral, y se denomina escrutinio definitivo, en el cual se valida el conteo practicado por las autoridades de cada mesa, se resuelven los reclamos e impugnaciones —si las hubiere—, se incorporan los votos de estas —cuando procede— y se efectúa la suma aritmética

de la totalidad de las actas de mesa para consagrar el resultado de la elección y la asignación de cargos en disputa.

Sin embargo, la población se informa del resultado general de las elecciones por medio del recuento provisional de resultados, también llamado escrutinio provisorio, al término de la Jornada Electoral. Este cumple una función que responde a la naturaleza sociológica del proceso electoral: permitir a la ciudadanía el ejercicio del derecho a la información.

Esta operación —por cierto, compleja— la realiza la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior y consiste en la captura y procesamiento de datos de los telegramas confeccionados en cada mesa, los cuales contienen los mismos datos que el acta de escrutinio y son transmitidos por el Correo Oficial.

A partir de un horario que en cada caso se determina e informa por anticipado, los datos electorales se difunden a través de los medios de comunicación y por internet en tiempo real. Esto quiere decir que el Gobierno, la justicia, los partidos políticos y los ciudadanos acceden a la información en forma simultánea y sin tratamiento comunicacional alguno.

La actividad está controlada por representantes de los partidos políticos denominados fiscales informáticos, quienes tienen acceso previo al *software* utilizado y monitorean el entorno de carga y los resultados, mesa por mesa. El escrutinio provisorio es, por tanto, una herramienta que tanto informa al ciudadano como asiste a los partidos políticos en el ejercicio de las facultades de control.

Incorporación de tecnologías al recuento provisional: 1983-2017

Si bien entre 1983 y 2019 el traslado de los telegramas que contenían los resultados de cada mesa se realizaba en forma física desde cada local de votación hasta locales del Correo Oficial, estos procesos sufrieron cambios tecnológicos.

Durante los primeros 12 años, entre 1983 y 1995, los datos de los telegramas se consolidaban en forma parcial y ascendente desde lo local

hasta el nivel nacional. Los telegramas eran trasladados desde el local a un centro concentrador intermedio, se sumaban y se transmitían telefónicamente hasta los centros provinciales, donde se efectuaba la suma de los reportes intermedios y se trasferían los resultados en forma telefónica desde las provincias hasta el centro nacional donde se procedía a sumar los resultados totales. Desde 1987 se aplicaron las primeras computadoras a cargar los datos consolidados, pero solo a nivel central (Tullio, 2011).

La primera gran transformación ocurre en 1997, cuando la aparición de una tecnología novedosa, el fax, permitió transmitir los telegramas de cada local de votación desde sucursales locales del Correo Oficial hasta sus sedes centrales en cada capital de provincia. Luego otra tecnología hizo posible abandonar la consolidación parcial y los riesgos de cometer errores en cada nivel. El correo contrató una empresa para diseñar y aplicar un *software* de carga y procesamiento de datos electorales.

En los centros provinciales, la incorporación de los datos al sistema se hacía mediante lectura y digitación de cada telegrama en puestos de carga constituidos por computadoras personales equipadas con ese *software* y con capacidad de transmitir electrónicamente a una sede central nacional los datos individuales de cada telegrama. En cada uno de estos centros se ubicaban también representantes de los partidos políticos que accedían a los datos incorporados al sistema para controlar las operaciones. Desde el punto de vista logístico, los telegramas eran trasladados físicamente desde cada local de votación hasta la sede de correo con fax para su transmisión por esta vía.

Otro salto de procedimiento y de calidad se dio en 2007 con la incorporación de los *fax server* o faxes virtuales, los cuales permitían capturar la imagen de los telegramas en centros de correo distribuidos en la geografía provincial y transmitirlos directamente a servidores informáticos ubicados en el Correo Central en Buenos Aires y así distribuirlos entre los operadores de carga para su transcripción. Estos dejaron de estar en cada provincia para ubicarse en la sede central, y concentrar tanto la carga como el control partidario del procedimiento.

A partir de 2013, en una mejora de seguridad y celeridad, se incorporaron escáneres en sucursales digitales del correo, lo que permitió abandonar la impresión del telegrama en el centro de carga y enviar en su reemplazo la imagen de este a los monitores de cada operador para su transcripción directa. Esta modificación aceleró y redujo la intervención humana en las actividades previas a la digitación de resultados, pero también puso la imagen facsimilar a disposición de los *data entry* y de los partidos políticos y, a través de internet y los medios de comunicación, del público en general.

En 2013 se instalaron 83 centros digitales para escaneo de telegramas, en 216 en 2015 y 414 en 2017.

Tecnología aplicada a la información electoral: las páginas web y las apps de resultados

Existe un creciente interés en los procesos electorales. La ciudadanía y la sociedad civil, así como los operadores del sistema (partidos políticos, autoridades electorales, funcionarios electorales permanentes o designados) exigen acceso a información adecuada y oportuna.

Por estas razones las páginas web de los órganos electorales adquirieron centralidad y experimentaron cambios importantes a medida que fueron disponibles novedosas tecnologías para efectuar presentaciones. Asimismo, la generalización de *smartphones* requirió ofrecer aplicaciones de información electoral de diversa naturaleza.

La información electoral es una función permanente de los órganos electorales y la tecnología hizo posible satisfacer, en gran medida, las demandas sociales. Como afirmamos con Paola Costabella (2021) «En lo específicamente electoral, la información resulta tan importante como la capacitación; el conocimiento público veraz y oportuno de la misma representa una garantía para los ciudadanos y los partidos políticos».

La información electoral es el conjunto de normas, antecedentes y datos que permiten conocer a los actores partidarios, participar políticamente, conocer el desarrollo de las actividades preelectorales, planificar las actividades partidarias y cívicas y los resultados electorales.

La calidad de la información es, además de una obligación de los órganos electorales y un derecho de los ciudadanos, el modo más eficaz de prevenir las noticias falsas en materia electoral. De acuerdo con lo que sostuvimos con Paola Costabella (2021):

No siempre la mayor avidez de información está motivada por el interés legítimo, sino que en muchos casos, deriva de una creciente disconformidad con la democracia en su conjunto y una desconfianza en las elecciones como instrumento transparente de expresión de la voluntad popular. Ello motiva la necesidad de efectuar una tarea de divulgación, no sólo al efecto de construir ciudadanía, sino también de generar conocimientos y apertura respecto de los mecanismos electorales, de modo que se generen los anticuerpos contra los temores espontáneos, pero también de los rumores que se echan a rodar desde usinas de desinformación motivadas políticamente.

El eje de toda estrategia de difusión es la página web. Sus contenidos son la base de la información y de allí se desprenden los otros vectores de información como redes sociales.

Resulta conveniente que se ponga a disposición la información permanente de los órganos electorales como la referida a diversos aspectos del proceso electoral considerados como fundamentales y de interés general, tales como legislación electoral, los derechos y deberes de los electores, la jurisprudencia, la geografía electoral, las regulaciones sobre financiamiento y los elementos de capacitación, así como información histórica, bases de datos de resultados electorales anteriores en el formato más desagregado y accesible.

Respecto de la información vinculada a un proceso electoral específico, debe incluir datos como el padrón electoral, los distritos en los que se realizarán elecciones y los cargos que allí se elegirán, las agrupaciones políticas que compiten para cada cargo y nivel, los límites de gastos y aportes, y los materiales de capacitación específicos para cada elección.

La página web electoral debe ser autosuficiente y contener los siguientes elementos:

- Legislación: compilación de las principales leyes y normas electorales por jurisdicción.
- Partidos políticos: listado de partidos políticos reconocidos por jurisdicción, fecha de constitución, autoridades, enlace a su página web oficial y contacto.
- Financiamiento partidario: acceso a datos del Fondo Partidario Permanente: distribución anual de los aportes financieros estatales, balances y rendiciones de cuentas, lista de partidos políticos que han sido suspendidos para percibir aportes o sanciones aplicadas.
- Sistemas y procesos electorales: detalle del tipo de sistema electoral que rige para cada tipo de elección.
- Geografía electoral: divisiones territoriales de la administración electoral.
- Estadística electoral: datos de elecciones anteriores: electores, agrupaciones participantes, participación política, resultados definitivos, nóminas de candidatos y de electos.
- Participación: calidad de electores, inhabilitaciones, rehabilitaciones, derechos y deberes de los electores, extranjeros residentes, argentinos en el exterior, electores privados de libertad, acceso a información y trámites relativos a tal calidad.

Para cada elección deberá actualizarse la información con al menos los siguientes datos:

- Tipo de elección, cronograma, electores, cargos a elegir por jurisdicción, establecimientos de votación y mesas de votación; enlace a consultas y reclamos de padrón, información referida al voto de los ciudadanos residentes en el exterior y de los privados de libertad
- Asignación de espacios para campañas electorales en servicios de comunicación audiovisual
- Plataformas de capacitación
- Transparencia financiera: presupuesto, aplicación de los recursos, gastos electorales

¿Dónde voto?

Párrafo aparte merecen las páginas en las cuales los ciudadanos pueden consultar dónde votar. Estas, además de cumplir con las exigencias genéricas respecto de usabilidad y accesibilidad, deben contar con una tecnología robusta y una infraestructura que sustente la cantidad de consultas y los eventuales ataques que puedan sufrir. Hay que considerar que en la jornada previa y en las primeras horas del día de los comicios será la página más consultada y deben evitarse situaciones de bloqueo o caída del servicio, no solo por la perturbación que ocasionan a los ciudadanos sino porque ese evento, aunque fuera aislado, pone en duda el desempeño de la organización electoral.

Accesibilidad web

La universalidad de la información no puede ser desatendida y la tecnología desarrollada en materia de accesibilidad para sitios web y portales de internet permiten cumplir las pautas y requerimientos WCAG 2.1 o WCAG 2.0 (ISO/IEC 40500).

Datos abiertos

La información electoral debe permitir un amplio acceso y su reutilización según las reglas de reutilización de información del sector público (RISP), mediante la utilización de formatos accesibles y reutilizables (*open data*).

Redes sociales y mensajería directa

La estrategia debe incluir la utilización profesional de redes sociales y, para ciertos casos, canales de mensajería directa. Una de las experiencias pioneras en esta materia en nuestro país y en la región ha sido @infodine, el sitio oficial de Twitter de la Dirección Nacional Electoral Argentina desde 2011, el cual por su calidad y continuidad resulta una fuente de información para medios de comunicación, periodistas, políticos y académicos, así como para público en general. Los mensajes de @infodine iniciaron con textos y fueron evolucionando, en la medida que la tecnología lo permitió, hacia mensajes gráficos y videos.

Facebook e Instagram son redes dirigidas a segmentos distintos, complementan las actividades informativas en redes sociales con la ampliación del universo a alcanzar.

Resultados electorales

Las páginas web y las *apps* de resultados electorales son las secciones que más han evolucionado en cuanto a la potencialidad de sus contenidos, así como también en relación con las exigencias de su usabilidad por parte de los usuarios.

En consecuencia, debe tenerse especial cuidado —la experiencia comparada lo demuestra— en la estabilidad y seguridad de esta. Respecto de los contenidos y su presentación, hace algunos años desarrollamos junto a la profesora Sandra Minvielle las Recomendaciones de la Dirección Nacional Electoral para la Difusión y Seguimiento de Recuento Provisional de Resultados que no han perdido vigencia.

En aquella contribución sostuvimos que la arquitectura de la página de difusión de resultados debe atender dos características centrales para el uso de la información contenida: la navegabilidad y el acceso a los resultados, y la presentación de los datos específicos.

Sobre la navegabilidad y el acceso a los resultados:

- a) La estructura de la página deberá permitir la selección de la elección o los distritos de interés para el público, para ello contará con selector geográfico y selector de categoría electiva.
- b) En el caso de contar con diversos niveles de desagregación geográfica, deberá ser posible acceder a cada uno con independencia del otro.

Sobre la presentación de los datos específicos:

- a) Los datos deberán permitir la comprensión de los resultados, por tanto, es indispensable la presentación de totales agregados para la unidad geográfica en la que se dirima la elección.
- b) Para una correcta interpretación de la información, resulta conveniente la inclusión de una leyenda que indique la fuente de

los datos y el alcance del recuento provisional respecto del escrutinio definitivo.

Los datos indispensables a consignar en la página son:

- a) Bloque 1: datos básicos para el seguimiento del recuento provisional identificables para cada nivel de desagregación geográfica de la información:
 - » Cantidad de electores habilitados (padrón)
 - » Cantidad de mesas habilitadas
 - » Cantidad de mesas computadas
 - » Porcentaje de mesas computadas
 - » Cantidad de votantes en las mesas computadas
 - » Porcentaje de votantes o participación en las mesas computadas
 - » Durante todo el proceso deberá poder identificarse a qué momento del conteo de votos corresponde la información que se está visualizando.
 - » Como dato adicional podría incluirse la cantidad de mesas no computadas según motivo.

- b) Bloque 2: votos a opciones partidarias:
 - » Agrupaciones políticas y listas o candidatos
 - » Cantidad de votos obtenidos por cada agrupación, lista o candidato
 - » Porcentaje correspondiente

- c) Bloque 3: tipos de votos emitidos:
 - » Cantidad de votos positivos y porcentaje sobre votos totales emitidos
 - » Cantidad de votos en blanco y porcentaje sobre votos totales emitidos
 - » Cantidad de votos nulos y porcentaje sobre votos totales emitidos
 - » Cantidad de votos recurridos e impugnados y porcentaje

- sobre votos totales emitidos
- » Cantidad de votos totales emitidos
- » Para cargos plurinominales: cantidad de cargos en disputa en el distrito o ámbito geográfico de referencia

La tecnología al servicio del control del recuento provisional

El recuento provisional debe garantizar el acceso a la información para su control por parte de las agrupaciones políticas participantes, lo que requiere posibilitar el acceso a la información sobre:

- a) Seguimiento general del recuento: cantidad y porcentaje de mesas o telegramas por ámbito geográfico de referencia de la elección, discriminadas de manera de identificar la situación o etapa del proceso de recuento en la que se encuentra, más específicamente:
 - » Mesas totales habilitadas
 - » Telegramas de mesas ingresados al sistema
 - » Telegramas sin ingresar (diferencia entre mesas totales y telegramas ingresados)
 - » Telegramas en cada una de las etapas del proceso de recuento (computados —es decir, con datos válidos ya sumariados en el sistema—, en primera o en segunda grabación, en resolución de incidencias de carga, con incidencia definitiva que impiden su incorporación en el resultado).

- b) Seguimiento de la carga de cada una de las mesas ingresadas: listado de mesas ingresadas al sistema por ámbito geográfico de la elección que posibilite la visualización de los datos cargados sobre:
 - » Identificación de la mesa
 - » Etapa en la que se encuentra en el proceso de carga
 - » Resultados por agrupación, lista o candidato y otras categorías de voto (blancos, nulos, etcétera)
 - » Imagen del telegrama transmitido e ingresado al sistema

Las aplicaciones tendrán siempre visible la fecha y hora, permitirán la impresión de los datos y la actualización continua de pantalla.

En todos los procesos de recuento de resultados aparecen telegramas con errores en su confección, y se identificarán situaciones diferentes:

- Información consignada ilegible por dificultades de escritura
- Telegramas con votos cuya suma es superior al número de electores habilitados en la mesa. En este caso, los datos del telegrama se ingresan, pero las validaciones de carga indicarán la inconsistencia.
- Asignación incorrecta de votos a agrupaciones políticas. Estos errores se producen en la transcripción del acta de escrutinio al telegrama, efectuada por la autoridad de mesa.

Asimismo, una cierta cantidad de telegramas no llegan al centro de procesamiento por problemas logísticos. Un promedio aceptable de telegramas sin computar no debe exceder de 3% de las mesas, salvo complicaciones extraordinarias que deben ser consignadas públicamente.

Límites del modelo aplicado

El recuento provisional no tuvo mayores inconvenientes en términos de certeza —lo que se mide comparando los resultados respecto del escrutinio definitivo— ni celeridad —en general se comenzó a transmitir con pocas mesas, pero a partir de las 21:00 horas—. Sin embargo, en dos elecciones consecutivas ambas dimensiones tuvieron inconvenientes importantes que mostraron un límite del modelo de transmisión y procesamiento de resultados.

En ambos casos el punto débil de la cadena de actividades no fue el tecnológico, sino que fue identificado como el traslado físico de los telegramas hasta la sucursal de correo en que se digitalizaban y transmitían. Sintéticamente debemos afirmar que en 2015, durante

un contexto de elecciones presidenciales altamente polarizadas, la difusión de resultados —la cual debía comenzar entre las 21:00 y las 22:00 horas— no se inició hasta las 23:50 horas. Si bien en otros países suele ocurrir retraso, este produjo un importante descontento que pudo afectar la confianza pública en el proceso y los resultados electorales.

Por otro lado, en las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias de 2017 se registraron inconvenientes en el funcionamiento de la sucursal digital legislativa de la ciudad de Rosario, lo que demoró la carga de datos de una importante sección de la provincia de Santa Fe. En la provincia de Buenos Aires se registraron demoras mayores en el traslado físico y carga de telegramas con resultados de ciertas zonas del conurbano bonaerense en el que la agrupación Unidad Ciudadana tuvo un extraordinario desempeño. Asimismo, ese año se computó solamente 95.68% del total de las mesas de esa provincia, cuando en general se alcanza 98%. Con ese porcentaje computado la agrupación triunfadora en la categoría Senadores era la oficialista Cambiemos, mientras que la que le seguía sería la opositora Unidad Ciudadana. Por primera y única vez desde 1983, en el escrutinio definitivo se revirtieron los resultados correspondiendo el triunfo a Unidad Ciudadana.

Si bien los análisis independientes posteriores concluyen que:

Entre los principales hallazgos se destacan: 1) No se observan irregularidades ni problemas graves de administración; 2) Las anomalías afectan pocas mesas y circuitos, fueron algo más frecuentes en la competencia provincial y local y no tienen sesgo partidario. 3) El recuento provisorio fue exhaustivo y preciso. La diferencia que definió el resultado se produjo en las mesas no computadas. 4) Los telegramas de las mesas en que Unidad Ciudadana obtuvo más votos se recibieron en promedio 20 minutos más tarde que las que favorecieron a Cambiemos. Esta diferencia no parece intencional, se explica por la distancia desde las escuelas hasta los lugares donde se digitalizan y se transmiten los telegramas (CTDS), la cantidad de mesa habilitadas en la escuela, la cantidad de partidos nacionales relevantes en la mesa y de listas locales que

competieron, la cantidad de votos positivos, electores y votos nulos, y el nivel de educación del electorado en el circuito (Page, Antenucci y Leiras, 2017, p. 1).

En ese trabajo también se formularon recomendaciones que fueron tenidas en cuenta posteriormente por las autoridades ministeriales y del Correo Oficial:

1. *Revisar la logística o reemplazar el sistema de repliegue para mitigar el sesgo en la recepción de las mesas,*² 2. Reforzar el reclutamiento, la capacitación y el despliegue de delegados donde hubo mayor concentración de mesas no informadas, con errores insalvables o que demoraron en transmitirse, 3. Prever responsables y plazos para la generación, presentación y uso de la información que se genera durante la elección para retroalimentar la administración electoral y facilitar el control público y social de las elecciones (Page, Antenucci y Leiras, 2017, p. 1).

Transmisión de resultados desde los locales de votación

Si bien se descartaron intencionalidades fraudulentas, estos hechos y la creciente consagración de la desconfianza partidaria contra los procedimientos electorales que se da en la mayoría de los países de la región (De Icaza, 2017) generaron las condiciones para que el Ministerio del Interior y el Correo Oficial implementaran la aplicación de una norma emitida por la Cámara Nacional Electoral, la acordada CNE no. 3/2017 denominada Requisitos y condiciones para la realización del escrutinio provisorio que, en la parte referida a la transmisión de resultados – aspecto identificado como crítico por los análisis realizados – expresa textualmente:

2 El resaltado es nuestro.

En lo sucesivo y como regla general, los telegramas de escrutinio serán digitalizados y transmitidos desde el propio establecimiento de votación.

A este efecto, la entidad responsable de estos procedimientos debe establecer un protocolo de contingencia —que oportunamente aprobará el Tribunal—, que determine los procedimientos alternativos en caso de inconvenientes o imposibilidad de efectuar la digitalización y transmisión a través de escáneres en los establecimientos de votación, procurando en tal caso que existan escáneres de reemplazo o medios alternativos para la digitalización y transmisión de las actas o telegramas.

A fin de evitar inconvenientes en la digitalización de las derivadas de la diversidad de formatos, el acta de escrutinio o telegrama deberán confeccionarse respetando estrictamente las características de diseño e individualización que oportunamente se establezcan y ser compatibles con los dispositivos de escaneo disponibles.

[...]

El escaneado y transmisión se efectuará en presencia del Presidente de Mesa y de los fiscales acreditados en la misma o de los respectivos fiscales generales.

Una vez escaneado bajo la custodia permanente de la autoridad de la mesa respectiva, el acta será devuelta a esta para su inclusión en el sobre bolsa de devolución (*bolsín*) para su remisión a la Justicia Nacional Electoral en el distrito.

[...]

El sistema de transmisión debe garantizar la trazabilidad de los datos de los telegramas o actas desde su escaneo en cada establecimiento de votación o Centro de Digitalización y Transmisión, hasta su procesamiento.

A tal fin, los archivos deben poseer una nomenclatura estándar unificada, que identifique su origen incluyendo si fue transmitido desde un establecimiento de votación o un Centro de Digitalización y Transmisión, la identificación del mismo, la identificación unívoca del dispositivo de digitalización —transmisión, la fecha y hora real de transmisión— y el orden en la secuencia de transmisión de cada lote (pp. 5-7).

Este procedimiento permitía tanto eliminar el tiempo de traslado de los telegramas entre los locales y las sucursales electorales digitalizadas, cuanto facilitar el encriptado y la trazabilidad de los datos desde el origen, por lo que se decidió implementar la transmisión de imágenes digitalizadas de los telegramas de resultados desde los locales de votación:

Estos cambios apuntaron a agilizar el escrutinio provisorio que en las últimas dos elecciones había generado cuestionamientos por prolongarse hasta la madrugada del día siguiente a la elección y porque durante la noche se habían producido cambios de las tendencias. Las autoridades también argumentaron que la transmisión desde los centros de votación facilitaría a los partidos la fiscalización (Page y Antenucci, 2020, p. 30).

Para ello, en 2019 se seleccionó la oferta de la empresa Smartmatic S. A.,³ para el desarrollo e implementación del *software* que permitiría la transmisión directa desde el lugar de votación hasta el centro nacional de procesamiento de resultados. Este debía transmitir los telegramas de manera trazable, operable en forma intuitiva, simple y segura. Debía poder autodiagnosticar la situación del equipo, enviar las señales de alerta correspondientes y, en su caso, funcionar solamente durante una ventana horaria predeterminada, y operado por un usuario registrado con un sistema de autenticación de doble factor.

Paralelamente, se desarrolló una actividad de identificación de los lugares de votación en condiciones de utilizar este sistema. Como relatan María del Luján Finochio y Adrián Perez (2021):

El primer desafío entonces fue detectar qué cantidad de locales de votación contaban con conectividad a internet. En convenio entre la CNE y el Correo Argentino se llevó adelante un proyecto de alcance nacional

3 Smartmatic S. A. ganó en 2019 una licitación pública para la realización del recuento provisional de resultados y otra licitación para el desarrollo del sistema de captura y transmisión de telegramas desde los establecimientos de votación, utilizado exitosamente también en 2021.

ejecutado por el Correo Argentino que permitió conocer la cantidad de centros de votación con capacidad para transmitir los resultados utilizando tecnología 3G o 4G y la cantidad de centros de votación que no lo podían hacer, ya sea por no contar con energía o con conexión a internet. [...] El resultado de este proyecto fue altamente satisfactorio: de los 14,804 establecimientos definidos para ser utilizados en elecciones, 10,788 reunían las condiciones necesarias para poder transmitir información dado que contaban con conectividad a internet, y un total de 4,016 centros de votación no tenían conectividad. De acuerdo con la división política electoral, significaba que un 88% del total de las mesas estaba en condiciones de transmitir los telegramas desde el local de votación.

En cada uno de esos locales se destinó un espacio físico para instalar una mesa donde se colocó un kit de transmisión consistente en una *notebook*, un escáner y un módem para tarjetas *sim*⁴ de telefonía celular y un operador designado por el correo para la transmisión directa desde el lugar de votación hasta el centro nacional de procesamiento de resultados. En cada local donde se transmitió, un representante de cada agrupación política tenía derecho a presenciar la transmisión.

Las imágenes encriptadas se transmitieron a los servidores del correo, donde las imágenes de los telegramas vuelven a ser verificadas para luego ser convertidas en documentos digitales y pasar al proceso de carga y procesamiento. De acuerdo con lo señalado por del Luján-Finochio y Pérez (2021):

Las ventajas de este proceso de transmisión son:

- Reduce los tiempos para la divulgación de resultados.
- Evita los traslados entre los establecimientos y la oficina de correos para la transmisión.

3 En cada módem se colocaron dos tarjetas *sim* de distintas empresas para tener un sistema de contingencia.

- Reduce las posibilidades de extravíos y faltantes.
- Fortalece la transparencia mediante la fiscalización por parte de las agrupaciones políticas del proceso de transmisión desde los lugares de votación.

Asimismo, el prestigioso *think tank* CIPPEC produjo un informe donde se consignó lo siguiente:

Durante las elecciones de 2019, se modificó la forma de transmitir los datos del escrutinio provisorio. Por primera vez, en la mayoría de los centros de votación los telegramas fueron escaneados en el lugar y enviados al servidor del correo. Hasta entonces, todos los telegramas eran recolectados por el correo y transportados a sus sucursales digitales para ser transmitidos desde allí. Solo una porción minoritaria de los centros de votación, que no contaban con la cobertura de datos necesaria, volvieron a usar el procedimiento tradicional.

[...]

El nuevo sistema de transmisión redujo considerablemente el tiempo transcurrido entre el cierre y el escaneo. Tanto en las PASO como en las generales las mesas transmitidas desde las escuelas fueron escaneadas y se recibieron más temprano que las que fueron transportadas hasta las sucursales del correo para escanearlas y transmitir las desde allí.

[...]

A partir de los hallazgos presentados se ofrecen algunas recomendaciones: mantener el escaneo y la transmisión de los telegramas desde los lugares de votación y garantizar la capacidad operativa para recibir, procesar y publicar el flujo de datos generado por el correo sin demoras ni interrupciones. La nueva modalidad introducida en las elecciones de 2019 redujo considerablemente el tiempo transcurrido hasta escanear y funcionó con normalidad en las dos instancias del proceso electoral. Esa reducción del tiempo hasta el escaneo permitió que la información estuviera disponible para ser publicada a partir de las 21 horas y que la gran mayoría de las mesas pudieran contarse antes de que termine el día de la elección. Es una mejora importante. El objetivo del cambio se alcanzó sin afectar la exhaustividad de la operación. El principal desafío se presentó

al momento de recibir y procesar la información y de ponerla a disposición de las agrupaciones y el público para su consulta (Page y Antenucci, 2020, pp. 32, 34-35).

Conclusiones

La evolución que se puede observar en estos delicados procedimientos destinados a informar a la población sobre resultados electorales y a permitir un control electoral más exhaustivo por parte de los partidos políticos permite identificar a la incorporación progresiva de tecnologías de información y comunicación como elemento definitorio y factor de éxito de cada avance logrado.

En la medida que las soluciones tecnológicas han estado disponibles para la administración electoral, estos procesos de modernización en general, y en especial la transformación digital de procedimientos concebidos para una gestión manual y analógica, han significado un avance sustancial en términos de seguridad e integridad, los cuales constituye el antecedente de mayores transformaciones en la gestión de las mesas electorales. Estas podrán incluir o no la modalidad de votación, pero exige la pronta aplicación de soluciones tecnológicas a todas las etapas del trabajo en la mesa electoral, desde la identificación biométrica de los electores hasta el recuento automatizado y la confección electrónica de documentos de resultados electorales

No se puede ocultar que la tecnología generó, en las etapas previas a su aplicación, inquietudes y cuestionamientos, pero luego se legitimó por un correcto desempeño y, fundamentalmente, por una exhaustiva tarea informativa de los órganos electorales.

Quedan pendientes nuevas y mayores transformaciones que deben implementarse con el objeto de consolidar la confianza en la certeza de los resultados electorales, y también para facilitar las etapas ulteriores al proceso electoral como el denominado escrutinio definitivo.

Referencias

- Cámara Nacional Electoral (2017). Acordada CNE no. 3/2017. Requisitos y condiciones para la realización del escrutinio provisorio.
- Costabella, Paola y Tullio, Alejandro (2021). La capacitación y la información electoral como garantía de calidad de los procesos electorales. En Contreras, Claudio y Pérez, Adrián (comp.). *Reformas electorales y democracia: Hacia la profundización del derecho a elegir y ser elegido*. Buenos Aires: Prometeo Editorial.
- De Icaza, Gerardo (2017). «La narrativa del fraude en los procesos electorales», *Este País*. Recuperado de <https://estepais.com/impreso/la-narrativa-del-fraude-en-los-procesos-electorales/>
- Del Luján Finochio, María y Pérez, Adrián (2021). Herramientas para una mayor transparencia, celeridad y fiscalización en el nuevo recuento provisional de resultados. En Contreras, Claudio y Pérez Adrián (comp.). *Reformas electorales y democracia: Hacia la profundización del derecho a elegir y ser elegido*. Buenos Aires: Prometeo Editorial.
- Page, María, Antenucci, Pedro y Leiras, Marcelo (2017). «La PASO 2017 y la integridad: una elección en Buenos Aires bajo la lupa», *Documento de Políticas Públicas*, no. 192.
- Page, María y Antenucci, Pedro (2020). «Auditoría de tiempos del recuento provisorio de las Elecciones Nacionales de 2019», *Documento de Trabajo*, no. 204.
- Tullio, Alejandro (2011). El recuento provisional de resultados y el derecho a la información electoral: soluciones innovadoras ante desafíos renovados. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos (coord.). *Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos* (pp. 25-40). San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL.

ELECCIONES GENERALES DE BOLIVIA 2020: CAOS E INNOVACIÓN

*Nataly Viviana Vargas Gamboa*¹

Introducción

Las elecciones generales de Bolivia de 2020 fueron quizá las más difíciles de la democracia boliviana. La tensión ciudadana amenazaba con estallar ante cualquier paso en falso del Órgano Electoral Plurinacional. Era urgente la aplicación de nuevas y mejoradas medidas para poder viabilizar la voluntad ciudadana a través del voto popular y volver a la normalidad constitucional.

En el presente artículo se analizarán, en primer lugar, los elementos que llevaron a la anulación del proceso electoral de 2019, con la descripción tanto del contexto electoral previo a las elecciones como del sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares y el rompimiento de la cadena de custodia, al ser los principales detonantes de la ira popular durante el proceso de cómputo. En segundo lugar, se analizarán los mecanismos implementados por el órgano electoral para construir una buena imagen y dotar de credibilidad al proceso electoral de 2020. Se prestará especial atención a aquellas medidas nuevas que afectaron positivamente a la transparencia, la inclusión y protección de las mujeres e indígenas, cadena de custodia y cómputo oficial.

A través del presente artículo se pretende dar a conocer las prácticas realizadas por el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, el cual hizo posible una elección pacífica y confiable en 2020, justo después de unas elecciones anuladas, un grave enfrentamiento social, polarización extrema y, para colmo, una pandemia mundial.

1 Doctora y profesora invitada del Instituto Nórdico de Estudios de América Latina de la Universidad de Estocolmo. Correo: natalyviviana@usal.es.

1. Caos: los errores y pérdida de confianza en las elecciones bolivianas

Es imposible entender las nuevas medidas tomadas por el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia sin conocer el escenario de caos propiciado por las elecciones fallidas de 2019. Es por ello que a lo largo de esta primera parte se explicarán brevemente las condiciones existentes para la realización del proceso electoral de 2019 y las acciones que generaron la pérdida de confianza hacia el órgano electoral.

1.1. Contexto electoral

Bolivia había pasado, desde la recuperación de la democracia en 1982 hasta 2014, de un sistema multipartidista en el que ninguna de las fuerzas ostentaba una mayoría suficiente para gobernar sin pactar, a conformar un sistema de partido hegemónico que tenía el poder completo a través de los dos tercios de representantes en el Poder Legislativo. Esos dos tercios, a su vez, eran los responsables de designar las ternas para la elección de los altos magistrados del Poder Judicial que se someterían a votación popular. De esta forma, el Movimiento al Socialismo–Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS–IPSP) consiguió democráticamente un poder casi absoluto de los poderes del Estado Plurinacional de Bolivia (Vargas Gamboa, 2018).

No obstante, desde 2005 dentro del MAS–IPSP se generó una crisis de liderazgo que llevó al partido a cambiar las reglas con respecto a la reelección presidencial al utilizar al Poder Legislativo² y al Poder Judicial. De esta manera, bajo el argumento de comenzar el cómputo de mandatos presidenciales juntamente con la aprobación de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009 (CPE), el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) permitió a Evo Morales un tercer mandato presidencial.³ Sin embargo, además, durante este Gobierno

2 Ley no. 381 del 20 de mayo de 2013, denominada Ley de Aplicación Normativa.

3 Con respecto al artículo de la Ley de Aplicación Normativa, sobre el cómputo del periodo en funciones del Presidente y Vicepresidente, el TCP estableció que si ambos fueron elegidos en vigencia del nuevo régimen constitucional se encontrarían habilitados para la reelección, puesto que una interpretación literal de la Disposición Transitoria Primera debía hacerse en el sentido de que los mandatos anteriores a la vigencia de la CPE se computarían hasta

de Morales, el MAS-IPSP inició también un proceso para reformar la CPE y permitirle postular indefinidamente y, por tanto, a un cuarto mandato consecutivo en 2019.⁴

Sin embargo, la reforma constitucional para permitir la reelección indefinida no solamente debía pasar por el Poder Legislativo, cuyo respaldo pleno estaba garantizado,⁵ sino que también debía ser confirmada a través de un referendo popular vinculante. Contrario a lo esperado por el Gobierno, los resultados del referendo evidenciaron, aunque con un reducido margen, la negativa popular a una nueva postulación consecutiva de Morales, tal como puede observarse en la Tabla 1. Este resultado imposibilitó la promulgación de la reforma parcial de la CPE y dejó sin posibilidad de una nueva candidatura en 2019 a Evo Morales.

TABLA 1.
Resultados del cómputo general del referendo del 21 de febrero de 2016

	Número de votos	Porcentaje
Sí	2,546,135	48.70%
No	2,682,517	51.30%
Total	5,228,652	100%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Órgano Electoral Plurinacional.

la posesión de las nuevas autoridades, dado que no existía una mención expresa de que el periodo constitucional que se desarrollaba constituía o no su primer periodo constitucional. Declaración Constitucional Plurinacional 0003/2013 del 25 de abril.

- 4 La Central Obrera Boliviana (COB) y la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) presentaron el proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Constitución a la Asamblea Legislativa Plurinacional para permitir una nueva reelección de Morales en 2019. Dicho proyecto estaba conformado por dos artículos, una disposición transitoria y una disposición final.
- 5 La Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó el proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Constitución el 26 de septiembre de 2015 con la votación de los dos tercios de los legisladores, todos ellos pertenecientes al MAS-IPSP. La sesión fue de 21 horas ininterrumpidas.

El 28 de noviembre de 2017 el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia declaró procedente una acción de inconstitucionalidad abstracta presentada por parlamentarios del MAS-IPSP y sancionó como inaplicables los artículos constitucionales que limitaban el número de mandatos, por considerarlos contrarios a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).⁶ De esta forma, Morales, a pesar del rechazo popular, quedó habilitado para postularse indefinidamente al cargo de Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

Como se ha indicado, el Movimiento al Socialismo tenía en su poder los codiciados dos tercios del Poder Legislativo, pero no solo podía aprobar cualquier legislación en ausencia de la oposición y seleccionar las ternas para la votación popular de los altos magistrados del Poder Judicial, sino que también poseía los dos tercios para designar a la mayoría absoluta de los miembros del Órgano Electoral Plurinacional (artículo 206.III-V, CPE). Además, hay que considerar que los miembros restantes del poder electoral fueron designados por Morales como Presidente de Bolivia (artículo 206.III, CPE y artículo 33.1, Ley 018). Con lo cual, en la práctica el MAS-IPSP tenía el control total del Órgano Electoral Plurinacional. Es así como, ante el inmenso poder del Movimiento al Socialismo, era razonable la desconfianza ciudadana sobre proceso electoral.

1.2. El fallo en la Transmisión de Resultados Electorales Preliminares

El 20 de octubre de 2019, a pesar de las polémicas en torno a la cuestionada postulación de Morales en contra de la voluntad popular expresada por referendo y las críticas sobre el control del MAS-IPSP sobre los Poderes Judicial y Electoral, la población boliviana acudió a las urnas de forma masiva para emitir su voto. No obstante, el ambiente pacífico del país fue abruptamente interrumpido por la

6 Sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional 0084/2017. La referida sentencia alega una aplicación preferente del artículo 23 de la CADH sobre la CPE boliviana. En este sentido, dicta la inaplicación de los artículos constitucionales que limitan el número de gestiones para los cargos de elección bajo sufragio popular y se declaran inconstitucionales los artículos y leyes que contienen la limitante señalada, al permitir la figura de la reelección indefinida.

paralización del sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) con alrededor de 83% de los datos.⁷ El Tribunal Supremo Electoral intentó restar importancia a este hecho con un escueto comunicado sobre la no vinculatoriedad del mecanismo de transmisión de resultados preliminares.⁸ Al restablecerse la transmisión de los resultados, Morales resultaba ganador en primera vuelta, un cambio en la tendencia.

Si bien se debe considerar que, efectivamente, el TREP era un instrumento de conteo informal que no sustituía al cómputo oficial y cuya principal función era dotar de transparencia y rapidez a los resultados electorales a través de su continua actualización, no es menos cierto que su paralización fue clave para agravar la desconfianza sobre los resultados electorales. Después de dicha paralización fue imposible que los resultados pudieran ser validados por la población. Hasta la fecha no se ha concluido ninguna investigación oficial que verifique quién dio la orden para detener la actualización de los resultados electorales y no se ha definido ninguna responsabilidad sobre ello.

1.3. Rompimiento de la cadena de custodia

La paralización de los resultados electorales trajo a flote otro importante problema en el procedimiento electoral: las falencias en la cadena de custodia del material sensible. Al no encontrarse debidamente resguardadas, las actas electorales podían estar sujetas a manipulación. Según lo expuesto por el Informe Final de Integridad Electoral de la Organización de Estados Americanos (2020), se detectaron irregularidades en el llenado de actas de escrutinio y cómputo que afectaron su integridad, lo cual fue descrito como una acción intencional

7 En su Informe Final, la Organización de los Estados Americanos establece que hubo una «Paralización intencional y arbitraria, sin fundamentos técnicos, del Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares (TREP) al momento en que se llevaban 83.76% de las actas verificadas y divulgadas, de un 89.34% de las actas que ya habían sido transmitidas y estaban en el sistema TREP. El TSE ocultó a la ciudadanía, de manera deliberada, un 5.58% de actas que ya se encontraban en el sistema TREP pero que no fueron publicadas» (2020, p. 3).

8 Comunicado del Tribunal Supremo Electoral del 25 de octubre de 2019, disponible en <https://www.oep.org.bo/institucional-institucional/comunicado-trep/?highlight=trep>

y sistemática para alterar los resultados electorales y transgredir las atribuciones de los jurados de mesa.⁹

Así también, se evidenció una escasa o nula coordinación entre los Tribunales Electorales Departamentales y la fuerza pública para el resguardo de las actas electorales, lo que ocasionó una cadena de custodia extremadamente frágil. En varios departamentos, el traslado del material sensible desde los recintos electorales no contó con el necesario acompañamiento de las fuerzas de seguridad. No existían protocolos específicos de custodia del acta oficial luego de su recepción en los Tribunales Electorales Departamentales. La debilidad de la cadena de custodia fue lapidaria, puesto que en Bolivia no existe la posibilidad de recuento de votos, el acta oficial es el único documento sobre el que se realiza el cómputo (Organización de los Estados Americanos, 2020, pp. 9-10).

1.4. Convulsión ciudadana y anulación de elecciones

El contexto electoral plagado de desconfianza, junto a la paralización de la transmisión de los resultados rápidos sin ninguna explicación seria y a las crecientes denuncias públicas sobre el rompimiento de la cadena de custodia, rápidamente incrementaron el descontento poblacional sobre la forma en la que estaban siendo administradas las elecciones generales. Una parte de la población boliviana salió a las calles violentamente e incendió los Tribunales Electorales Departamentales de Potosí (Corz, 2019), Chuquisaca (Alvarado, 2019), Beni y Santa Cruz (ANF y Los Tiempos).

Ante este escenario el país se polarizó entre simpatizantes del MAS-IPSP y sus detractores. La polarización del país fue máxima y existió la confrontación de los discursos: por un lado, se alegaba la realización de un fraude electoral y, por el otro, se denunciaba la consumación de un golpe de Estado contra el todavía Presidente Morales (Wolff, 2020) que recrudeció la protesta ciudadana. Ello dio paso a la renuncia de las principales autoridades del Ejecutivo y Legislativo boliviano, lo que dio

9 Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) (2019). Análisis de Integridad Electoral, Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia 20 de octubre de 2019, Informe Final.

lugar a la controvertida sucesión constitucional para la Presidencia del Estado (Ceppi y Martínez, 2020, pp. 69-71). En este contexto, se promulgó la Ley no. 1266 del 24 de noviembre de 2019 que, en su artículo 2, estableció dejar sin efecto legal a todo el proceso electoral de 2019.

La misma norma dispuso también la realización de nuevas elecciones generales para Presidente, Vicepresidente, Senadores, Diputados y representantes ante organismos parlamentarios supraestatales para el mandato constitucional 2020-2025, con la previa elección de nuevos vocales en todos los Tribunales Electorales (artículos 4-11, Ley 1266), esto último con el objetivo de legitimar el proceso. Para la realización del proceso electoral fue necesario ampliar constitucionalmente los mandatos de la Presidenta del Estado y de todas las autoridades electas.¹⁰ No obstante, al desatarse la emergencia sanitaria por COVID-19, el Tribunal Supremo Electoral tuvo que posponer la fecha de realización de las elecciones generales en dos ocasiones sucesivas con el consenso de los poderes Ejecutivo y Legislativo.¹¹

2. Innovación: en busca de la confianza ciudadana

La traumática experiencia boliviana en las elecciones fallidas de 2019 dejó no solo en graves condiciones al Órgano Electoral Plurinacional, sino también un ambiente en extremo polarizado en el que debían cuidarse absolutamente todos los detalles de cara a un nuevo proceso electoral. Se analizarán a lo largo de esta segunda parte las prácticas positivas en relación con la transparencia, reglamentación e inclusión de mujeres e indígenas, cadena de custodia y cómputo oficial en las elecciones generales de 2020.

2.1. El reto de transparentar el proceso electoral

El nuevo órgano electoral buscó distintas técnicas para informar a la

10 Ley excepcional de prórroga de mandato constitucional de autoridades electas no. 1270 del 20 de enero de 2020.

11 Resolución TSE-RSP-ADM no. 0193/2020, resolución TSE-RSP-ADM no. 162/2020.

población de toda la normativa y acciones en el marco del proceso electoral. Se destacan, tanto a nivel nacional como departamental, una gran cantidad de eventos, presentaciones y conversatorios difundidos por redes sociales que recibieron también la cobertura de la prensa. El órgano electoral transmitió en muchos casos en directo, no solo el sorteo de los jurados, sino también capacitaciones de estos y de notarios, los protocolos de seguridad y las acciones para preservar la cadena de custodia, así como la recepción de los materiales sensibles y no sensibles. También se realizaron seminarios explicativos sobre la construcción permanente del Padrón Electoral y los procesos de votación y cómputo de resultados. Todo ello contribuyó a la transparencia del proceso y a un ejercicio informado del derecho al voto sin precedentes en Bolivia.¹²

En el marco de un ejercicio honesto de transparencia se incentivó la conformación de plataformas nacionales de observación electoral, lo cual eliminó la burocracia para la obtención de su respectiva acreditación por parte del órgano electoral.¹³ Estuvieron presentes en todas las etapas del proceso dos grandes plataformas nacionales, Observa Bolivia y Observación Ciudadana para la Democracia (OCD), ambas reunieron a numerosas organizaciones de la sociedad civil, asociaciones e instituciones académicas tras el reconocimiento de la necesidad de fiscalizar el proceso para generar confianza ciudadana y poder volver a la normalidad constitucional.¹⁴ Por tanto, fue fundamental la nueva orientación del Reglamento de observación electoral del Órgano Elec-

12 Así lo calificó el equipo de expertos electorales del Centro Carter (2020).

13 Así lo estableció la Unión Europea, misión reforzada de expertos electorales, indicando que el TSE simplificó los procedimientos de acreditación y otros requisitos restrictivos que dificultaron la observación nacional desde 2014, al reintroducir un mecanismo de transparencia clave del que se había carecido durante los últimos procesos electorales (2020, pp. 10-11).

14 De acuerdo con los reportes del Centro Carter, las plataformas bolivianas realizaron una observación de largo plazo y Observa Bolivia generó, además, un equipo destinado a la verificación de noticias en las redes sociales, cuya misión era contrarrestar la desinformación que atacaba al Órgano Electoral. Ruta para la Democracia, integrante de OCD, publicó boletines constantes con información y análisis de las distintas fases del proceso electoral, y la plataforma OCD puso a disposición de la ciudadanía una aplicación digital (yoreportobolivia.org) para que los ciudadanos compartieran observaciones sobre la Jornada Electoral y resultados de los escrutinios de mesa. Observa Bolivia desplegó más de 2,000 observadores en más de 1,000 mesas en Bolivia, mientras que OCD empleó 130 observadores en el país y 50 en el exterior (Brasil, Argentina y Chile). Los informes objetivos y documentados de estas plataformas se encuentran disponibles en la página del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia (oep.org.bo).

toral para las elecciones de 2020, puesto que, efectivamente, pudo facilitar la observación tanto nacional como internacional en todas las fases del proceso electoral boliviano. La única exigencia para constituirse como observador fue el respeto a los principios de no interferencia, objetividad e imparcialidad.¹⁵

Con relación a la integridad de los sistemas de cómputo se mantuvo una comunicación fluida con la población a través de seminarios y talleres al explicar detalladamente el procedimiento de cómputo y cómo se almacenaban los datos en el sistema. El informe realizado por la consultora contratada en relación a la vulnerabilidad del sistema de cómputo fue público y estableció que no existieron situaciones que pudieran llevar a cuestionar su integridad en las elecciones de 2020 (Ethical Hacking Consultores, 2020).

2.2. Reformas normativas para la protección e inclusión de las mujeres

Para avanzar hacia una efectiva protección de las mujeres en las elecciones 2020 se introdujeron importantes aspectos en el Reglamento de Faltas Electorales y Sanciones (RFES). La vulneración de los principios de paridad y alternancia, las acciones de discriminación, violencia y acoso a las mujeres, su limitación en la participación de cualquiera de las etapas del proceso electoral se introdujeron al reglamento como faltas graves (artículo 25, RFES). Se convirtió en una falta muy grave la no tramitación y sanción de casos de violencia o acoso político contra las mujeres conocidos o denunciados en la organización política (artículo 26, RFES), con prioridad a la tramitación de estos casos (artículo 36, RFES), al establecer procedimientos de denuncia claros (artículo 37, RFES) y medidas de protección (artículos 38-42, RFES).

A esto es importante sumar que, si bien el artículo 11 de la Ley del Régimen Electoral establece que las listas de candidatos deberán respetar la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres de tal forma que los candidatos titulares y suplentes no tengan el mismo sexo, es destacable que la paridad se cumplió a rajatabla en el registro

15 Resolución TSE-RSP-ADM no. 223/2020.

de candidatos. La Unidad de Género del Órgano Electoral Plurinacional jugó un rol muy eficiente en la difusión de los requisitos para el logro de la paridad y el monitoreo de estos para sustituir las candidaturas que no se ajustaban a los criterios de paridad (Organización de Estados Americanos, 2020, p. 215).

2.3. Reformas normativas e inclusión de pueblos indígenas

Por primera vez en un proceso electoral boliviano se materializaron los mandatos constitucional (artículo 11.3, CPE) y legal (artículos 61.VI y 106, Ley 026) sobre la postulación directa de candidatos indígenas en circunscripciones especiales a través de sus propias organizaciones y sin recurrir a partidos políticos. El Reglamento para la Inscripción y Registro de Candidaturas (RIRC) para las elecciones generales de 2020 hizo posible este procedimiento (artículo 6.II, RIRC). Este hecho fue un hito en la participación de los pueblos indígenas, lo cual generó un verdadero cauce directo para lograr una representación que se ajuste mejor a sus usos y costumbres.

En la práctica se debe considerar que, si bien fue muy difícil competir como pueblo indígena sin recursos económicos para la realización de campaña política contra una estructura política consolidada (los siete candidatos del MAS-IPSP ganaron las circunscripciones especiales), la participación de pueblos indígenas en Beni, Cochabamba, Pando, Santa Cruz y Tarija¹⁶ abrió la vía a la posibilidad de su organización independiente en los siguientes procesos electorales. Esta novedosa forma de participación dota de mayor margen de independencia a los candidatos indígenas y genera un excelente precedente con relación a la participación de los pueblos en los mecanismos de democracia representativa.

2.4. Cadena de custodia

Es relevante apuntar que la cadena de custodia del material electoral fue rediseñada con base en las observaciones de la auditoría que realizó

¹⁶ Fuente: Órgano Electoral Plurinacional.

la OEA al proceso electoral anulado de 2019 (Instituto Centro de Estudios para América Latina, 2020, p. 6). El Órgano Electoral Plurinacional prestó un especial interés a la preservación de la cadena de custodia del material electoral, puesto que fue uno de los puntos de inflexión para propiciar la protesta ciudadana. Para ello se unificaron procedimientos a través de reglamentos y protocolos, así como también se establecieron sistemas de monitoreo en tiempo real para el traslado del material electoral (OEB, 2020).

Para poder cumplir con el resguardo del material electoral, los Tribunales Electorales Departamentales tuvieron que coordinar con las fuerzas del orden. Dado el importante número de efectivos que se requerían para cubrir todos los recintos, se solicitó apoyo militar además del policial, lo que generó algunos cuestionamientos, sobre todo en recintos rurales e indígenas, lugares en los cuales se acostumbraba únicamente a tener policías en las puertas de los recintos electorales (Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas, 2020, p. 11).

El cómputo oficial depende de las actas originales y, en ese momento, se requiere que el órgano electoral examine y apruebe cada una de las actas antes de que sus datos sean computados y publicados junto a las imágenes escaneadas de cada acta. Por ello, el cuidado de la cadena de custodia de las actas para asegurar su integridad fue fundamental para el proceso electoral, máxime si consideramos, como veremos en el siguiente apartado, que no se contó con un sistema de transmisión de resultados rápido y únicamente se transmitieron los resultados del cómputo oficial. La confianza generada en la cadena de custodia en 2020 sentó las bases para la confianza de la población en los resultados del cómputo oficial.

2.4. Transparencia en la transmisión de resultados

Como se ha visto, uno de los elementos que desató la crisis electoral de 2019 fue la paralización del sistema de transmisión rápida de resultados electorales, puesto que quedó en evidencia su manipulación por parte del Tribunal Supremo Electoral. Para las elecciones de 2020

se desarrolló un nuevo sistema denominado Difusión de Resultados Preliminares (DIREPRE). No obstante, las pruebas de este nuevo sistema detectaron fallos en su funcionamiento, lo que motivó la decisión del Tribunal Supremo Electoral de suspenderlo un día antes de las elecciones. En principio esta noticia fue recibida con mucha susceptibilidad por parte de la población, aunque este hecho no disminuyó la transparencia del proceso electoral (Carter Center, 2020).

La práctica, casi obligada, de centrar la atención en el cómputo oficial al no existir sistema de difusión de resultados rápidos, resultó altamente positiva puesto que puso en valor el procedimiento de cómputo realizado por el órgano electoral. En determinados casos, dado el margen estrecho de diferencia entre dos fuerzas políticas, sumado al margen de error de los conteos preliminares, pueden originarse susceptibilidades por parte de la población. En el momento tan delicado que vivía Bolivia resultó fundamental reorientar la confianza y la credibilidad hacia los resultados oficiales del cómputo. Es por ello por lo que tanto el Centro Carter, como otras misiones internacionales y plataformas de observación bolivianas, expresaron públicamente su comprensión ante la decisión del TSE de utilizar exclusivamente el sistema de cómputo oficial, el único previsto en la ley, para la divulgación de los resultados.

La estructura de las páginas del órgano electoral hizo posible que el cómputo se mantuviera permanentemente actualizado. También es importante destacar que todos los cómputos paralelos por departamento se transmitieron en vivo a través de las diferentes páginas de cada uno de los Tribunales Electorales Departamentales. Esta práctica generó un ambiente de tranquilidad por parte de la población, dado que se podía acceder en todo momento y de forma muy fácil a los resultados totales y desagregados del cómputo. Las actas se proyectaron en las salas de cómputo y se colgaron en la nube para que puedan ser visibles por cualquier ciudadano en alta calidad. «Por sus garantías procedimentales y el detalle alcanzado en la publicación de los resultados, el sistema de cómputo oficial ofreció un altísimo grado de transparencia y exactitud» (Carter Center, 2020, p. 13).

Conclusiones

Las elecciones generales de Bolivia de 2019 se realizaron en el marco de un sistema de partido hegemónico que acaparaba todo el poder, incluso el de designar a los miembros del Poder Electoral sin necesidad de consensuar con la oposición. En este contexto, la paralización de la transmisión de resultados electorales rápidos y las irregularidades en la cadena de custodia de las actas electorales fue suficiente para que los resultados sean puestos en duda y las elecciones anuladas. Esta situación generó la renuncia del Presidente y dio paso a una sucesión constitucional con el objeto de convocar elecciones, previa recomposición de los miembros de los Tribunales Electorales nacional y departamentales.

Esta traumática situación requirió una participación innovadora del nuevo órgano electoral, para generar espacios de confianza. En este sentido, se realizaron múltiples encuentros y conferencias para explicar todos los detalles del proceso electoral a todos los actores. Además, se flexibilizó la normativa para propiciar la observación nacional e internacional en un intento de transparentar lo más posible el proceso electoral de 2020. Se reglamentó por primera vez un procedimiento para las denuncias de acoso y violencia política específicamente en relación con el proceso electoral, cuyo detalle incluyó los aspectos más importantes de todo el procedimiento, inclusive las medidas de precaución y las sanciones a los partidos políticos. Asimismo, el órgano electoral hizo un profundo seguimiento para lograr el cumplimiento de la paridad en las listas de candidatos. Por primera vez se reglamentó también la posibilidad de presentar candidaturas directamente por los pueblos indígenas en las circunscripciones especiales, sin necesidad de mediar a través de un partido político, lo cual abrió la vía para propiciar una estructuración política indígena directa en los procesos electorales.

En relación con la cadena de custodia, se generaron protocolos unificados y sistemas de seguimiento del material electoral, con una efectiva coordinación con las fuerzas del orden, y se logró la confianza

de la población boliviana. Esta certeza fue crucial, a su vez, para el mantenimiento de la paz durante el cómputo oficial a falta de un sistema de transmisión rápido de resultados. Si bien se suspendió dicho sistema un día antes de las elecciones, el resultado fue positivo dado que resaltó la importancia, la transparencia y confiabilidad del órgano electoral como única autoridad legitimada para pronunciar los resultados electorales.

Gracias a todas estas medidas, que fueron verdaderas innovaciones dentro del ámbito electoral boliviano, fue posible pasar de un escenario de caos y violencia con elecciones anuladas en 2019 a unas elecciones transparentes, cuyos resultados fueron aceptados por todos los participantes en un clima de paz que sentaba las bases para que las autoridades electas pudieran comenzar un escenario de reconciliación.

Referencias

- Alvarado, Abel (2019). «Queman edificio del Tribunal Electoral Departamental de Chuquisaca, Bolivia, y hay 3 heridos, según la agencia de información ABI», *La razón*. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2019/10/22/alerta-bolivia-queman-edificio-del-tribunal-electoral-departamental-de-chuquisaca-hay-3-heridos-abi/>
- ANF y *Los Tiempos* (2019). «Queman tribunales electorales de Beni y Santa Cruz», *Los Tiempos*. Recuperado de <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20191023/queman-tribunales-electorales-beni-santa-cruz>
- Carter Center (2020). *Informe preliminar. Equipo de expertos electorales. Elecciones Generales, Bolivia 2020, La Paz, 23 de octubre*. Carter Center. https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/bolivia-2020-preliminary-statement-spanish.pdf
- Cepi, Natalia y Martínez, Carolina (2022). «Bolivia: todo pasa, todo llega, todo acaba. Las elecciones presidenciales de 2020. El regreso del MAS», *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, vol. 5, no. 10 (julio-diciembre de 2020), pp. 63-75.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de febrero de 2009. Recuperado de <https://sea.gob.bo/digesto/CompendioNormativo/01.pdf>
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. *Gaceta Oficial de Bolivia*, del 16 de junio de 2010. Recuperado de <https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley18.pdf>
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. *Gaceta Oficial de Bolivia*, del 30 de junio de 2010. Recuperado de <https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf>
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. *Gaceta Oficial de Bolivia*, del 20 de mayo de 2013. Recuperado de <https://leyesdecretosbolivia.blogspot.com/2020/06/ley-n-381-ley-de-aplicacion-normativa.html#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,esp%C3%ADritu%20de%20la%20Norma%20Fundamental>

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. *Gaceta Oficial de Bolivia*, del 20 de enero de 2020. Recuperado de <https://web.senado.gob.bo/sites/default/files/LEY%20N%C2%B01270-2020.PDF>
- Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas (2020). Informe Final, Misión de Observación y acompañamiento Electoral Indígena. Elecciones Generales de Bolivia del 18 de octubre de 2020.
- Correo del Sur* (2020). «Cadena de custodia y sistemas de monitoreo en tiempo real resguardan los materiales electorales», *El Correo del Sur*. Recuperado de https://correodelsur.com/politica/20201014_cadena-de-custodia-y-sistemas-de-monitoreo-en-tiempo-real-resguardan-los-materiales-electorales.html
- Corz, Carlos (2019). «Queman oficinas del TED de Potosí; dos personas saltan del segundo piso para salvar su vida», *La Razón*. Recuperado de <https://www.la-razon.com/lr-article/queman-oficinas-del-ted-de-potosi-dos-personas-saltan-del-segundo-piso-para-salvar-su-vida/>
- Ethical Hacking Consultores (2020). *Resumen ejecutivo. Servicio de consultoría por producto para fortalecimiento y monitoreo de infraestructura tecnológica para las elecciones generales 2020*.
- Instituto Centro de Estudios para América Latina (2020). Informe. Elecciones Bolivia 2020. Instituto Casla.
- Organización de los Estados Americanos (2019). *Análisis de Integridad Electoral. Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia. Informe Final*. Recuperado de [http://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Análisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20\(OSG\).pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Análisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20(OSG).pdf)
- (2020). *Elecciones Generales 2019 y 2020. Estado Plurinacional de Bolivia. Informe Final*. OEA. Recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2020/CP43202SINFORMEBOLIVIAMOAS.pdf>
- Órgano Electoral Plurinacional. Resolución TSE-RSP-ADM no. 0193/2020, del 18 de octubre de 2020. Recuperado de <https://boliviaverifica.bo/el-ciudadano-es-el-protagonista-en-esta-jorna>

- da-de-votacion-que-arranco-a-las-siete-de-la-manana/
 ---. Resolución TSE-RSP-ADM no. 0162/2020, del 25 de junio de 2020.
 Recuperado de <http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/protagonistas/archivos/normas/RES-TSE-RSP-ADM-162-2020.pdf>
- Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Constitución de 26 de septiembre de 2015.
- Tribunal Constitucional Plurinacional del Estado de Bolivia. Sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional 0084/2017, del 28 de noviembre de 2017. Recuperado de <https://edwinfigueroag.files.wordpress.com/2017/12/sentencia-0084-2017-tcp-bolivia-reeleccion-evo-morales.pdf>
- Unión Europea y Misión Reforzada de Expertos Electorales (2020). *Bolivia, 2020. Informe Final. Elecciones Generales*. European Union External Action. Recuperado de https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_eem_bol_2020_fr_es.pdf
- Vargas, Nataly (2018). «Las elecciones generales del Estado Plurinacional de Bolivia de 2014: la reelección de Evo Morales en ausencia de oposición». En Alcántara, Manuel, Buquet, Daniel y Tagina, María (eds.). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo* (pp. 47-74). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Wolff, Jonas (2020). «The Turbulent End of an Era in Bolivia: Contested Elections, the Ouster of Evo Morales, and the Beginning of a Transition Towards an Uncertain Future», *Revista de Ciencia Política*, vol. 40, no. 2, pp. 163-186. Recuperado de <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000105>

CIUDADANÍA INFORMADA Y DEMOCRACIA INCLUYENTE EN ELECCIONES

Luigi Villegas Alarcón¹ y Gema N. Morales Martínez²

En un mundo globalizado como el nuestro, diariamente nos encontramos inmersos en un mar de información de distinta índole. Por una parte, están las noticias que se generan desde distintos puntos del orbe, entre ciudades, regiones y países; también hay historias diversas que van y vienen en las redes sociales y plataformas digitales, las cuales llegan directo a nuestros dispositivos móviles, a veces incluso sin solicitarlas ni buscarlas; y están aquellas que, por iniciativa propia, seguimos en los ya muy variados canales de comunicación que tenemos a nuestro alcance.

En esta era, el acceso a la información pudiese parecer simple, si lo analizamos desde una perspectiva en la cual el flujo es rápido y de amplio alcance; sin embargo, también puede verse desde una óptica distinta, y es que nos encontramos expuestos ante diferentes riesgos, tales como la desinformación, la polarización, la posverdad y a que nuestra capacidad de discernir sea opacada ante un exceso de información recibida día con día.

Las etapas electorales no están exentas de sumergirnos en una marea de información adicional. En México, al menos cada tres años, los procesos electorales llegan a celebrarse y traen consigo otro tanto más de información respecto de los cargos a contender, de las personas que

1 Consejero Electoral de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León, maestro en Estudios Latinoamericanos y maestro en Derecho Electoral y docente en la Universidad Autónoma de Nuevo León; Twitter: @luigi_villegas.

2 Consultora en democracia, elecciones y participación ciudadana, maestra en Gestión Pública Aplicada, Consejera Electoral durante el periodo 2014-2020 del Instituto Electoral del Estado de Querétaro y profesora de cátedra del Tecnológico de Monterrey; Twitter: @gemamoralesmar.

buscan postularse y de aquellas que posteriormente aparecerán en las boletas con sus candidaturas y propuestas, y por las cuales habrá que elegir. En medio de los esfuerzos promocionales y publicitarios que las candidaturas llegan a realizar, la tarea que la ciudadanía enfrenta para conocer cuál será la mejor opción —de acuerdo con cada visión— se antoja ardua y compleja. Volvemos como ciudadanía a estar inmersos en demasiada información, pero sobre todo en tiempos de campañas electorales seguimos expuestos a la desinformación, incluso al debate del desprestigio y la descalificación.

«El edificio de la democracia se apoya en la opinión pública» (Sartori, 2006, p. 72) y la opinión pública se entiende como un público interesado en la política, en la cosa pública (p. 72), es decir, un público de ciudadanas y ciudadanos. Este tiene opiniones sobre la política —en este caso—, sobre las elecciones, las candidaturas postuladas y sus propuestas, sobre los perfiles profesionales de las candidaturas, su trayectoria académica, hasta cosas más simples, pero muy importantes a la hora de votar, como saber la demarcación electoral por la cual están compitiendo.

Para construir un público de ciudadanía es necesaria la formación de la opinión pública. «El nexo entre opinión pública y ciudadanía es primordial: la primera es el fundamento sustancial y operativo de la segunda» (Sartori, 2006, p. 74).

Leonardo Morlino (2005), cuando se refiere a la calidad de la democracia, menciona que «es necesario potenciar, en lo posible, la esfera pública al menos a través de una actividad informativa y de discusión sobre todas las cuestiones políticas relevantes colectivamente» (p. 314), las cuales forman lo que Morlino denomina arenas *deliberativas*, y para este propósito es necesario instrumentar un servicio que tenga un importante efecto educativo sobre la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como derecho humano el libre acceso a información plural y oportuna (artículo 6, párrafo segundo). En el caso de los institutos electorales de las entidades federativas, el texto constitucional les otorga la atribución de promover la educación cívica (artículo 41, fracción IV, apartado C), es decir, construir ciudadanía.

Como instituciones encargadas del desarrollo y organización de los procesos electorales, tenemos la responsabilidad y atribución constitucional de contribuir a la formación cívica y democrática, así como al fortalecimiento de la participación ciudadana. Por esa razón, desde la Comisión Estatal Electoral Nuevo León, México (CEE) procuramos diferentes mecanismos que abonen a la construcción de una ciudadanía más informada, responsable y participativa.

En este sentido, para el proceso electoral local ordinario 2020–2021 en el estado —en el cual se eligieron Gubernatura, se renovaron los 51 Ayuntamientos, así como la totalidad del Congreso local— decidimos incorporar una herramienta que permitiese al electorado contar con mayores insumos para acudir a las urnas a emitir un voto más informado.

Fue así como surgió la posibilidad de disponer de un micrositio que se incorporase a la página web de la CEE, en el cual la ciudadanía pudiese acceder para conocer más sobre las candidaturas, quienes una vez registradas y en los tiempos señalados por la ley, compartieran más información, desde aspectos básicos sobre su perfil y formación, hasta sus plataformas y principales propuestas. En este primer bosquejo, encontramos que algunas instituciones electorales ya contaban con una plataforma de esta naturaleza, como el Instituto Nacional Electoral (INE), al ser la autoridad electoral a cargo de la organización y desarrollo de las elecciones federales, tales como Presidencia, Senadurías y Diputaciones Federales. La información en su plataforma Conoce a tus Candidatos y Candidatas es concerniente a dichos cargos. En el ámbito local, algunas entidades federativas ya han desarrollado esta iniciativa, y encontramos con agrado que cada vez son más autoridades electorales locales las que la realiza.

Con la consigna de que la ciudadanía pudiese contar con toda la información de las candidaturas en un solo lugar y emitiese un voto informado, razonado y basado en una investigación ágil pero fidedigna en un micrositio desarrollado por la autoridad electoral local, decidimos nombrar a esta iniciativa de manera simple pero descriptiva: Voto Informado.

De esta forma, iniciamos la planeación de lo que sería un proyecto enfocado a abonar a una cultura de transparencia y de acceso a la

información, de manera veraz y oportuna, con miras a quedarse permanentemente en la institución y disponible para la ciudadanía en procesos electorales. Para esta labor, requeriríamos del apoyo y *expertise* de diferentes áreas de la CEE en el ámbito tecnológico, de comunicación, de capacitación y organización, a fin de llevar a buen puerto el proyecto, en tiempo y forma.

Con la Unidad de Tecnología y Sistemas (UTYS) de la CEE se establecieron los parámetros indispensables para contener un micrositio, dentro del sitio oficial de la institución, el cual permitiese ingresar con un solo clic y dirigir a cualquier persona interesada hacia Voto Informado.

De manera paralela, la Unidad de Comunicación Social concentró esfuerzos en desarrollar la imagen del proyecto, junto con los promocionales que acompañarían a esta iniciativa cuando la plataforma estuviera habilitada para invitar al público a consultarla.

IMAGEN 1.

Identidad gráfica del proyecto Voto Informado de la CEE



De igual forma, se convocó a los partidos políticos y candidaturas independientes para invitarles a conocer la plataforma, como un medio adicional de comunicación disponible entre sus propuestas y la ciudadanía. En esta, pudieron conocer la información que se invitaba a proporcionar a toda candidatura registrada. Cabe destacar que utilizar la plataforma era opcional para los partidos políticos y candidaturas

independientes, es decir, quien subiera su información estaría en posibilidad de incluir aspectos más allá de que apareciera solo el nombre, cargo y demarcación por la que contiene, sino también detalles sobre su perfil, trayectoria profesional, estudios, actividades previas, propuestas de campaña, redes sociales, compartir su fotografía, e incluso su apodo.

En este sentido, es importante mencionar que en Nuevo León las boletas no incluyen la fotografía de las candidaturas, por lo cual definimos que la plataforma debía contenerlas para todos los cargos, para quien así lo decidiera. En caso de que no subiera su información, aparecería únicamente la información básica que otorga al realizar su registro, correspondiente al nombre, cargo por el que contiene y partido político, en su caso.

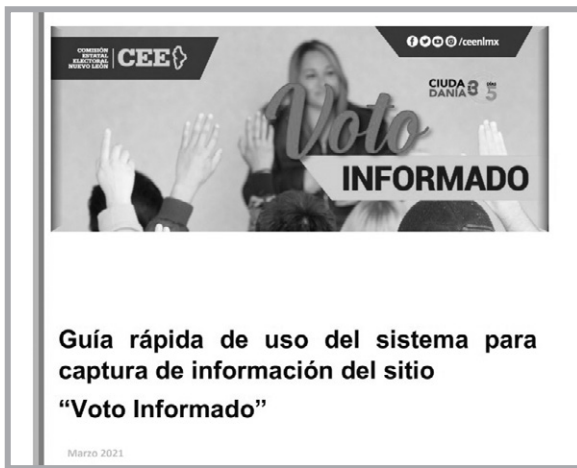
En el proceso electoral local ordinario 2020–2021 de Nuevo León, hubo un total de 544 candidaturas registradas,³ tanto por partidos políticos como por la vía independiente. Una vez que el registro de la candidatura fuese aprobado por la CEE, entonces podían acceder a la plataforma Voto Informado para subir su información.

De parte de la CEE se enviaron invitaciones a través de correos electrónicos y llamadas telefónicas a las representaciones de partidos políticos y candidaturas independientes, y con la ayuda del medio de comunicación interno directo Sistema de Notificaciones Electrónica para invitar a subir sus datos a la plataforma, previo establecimiento de fechas acorde a la normatividad electoral. De igual forma, se les compartió a los correos electrónicos previamente registrados la dirección web del sistema de captura de información, y utilizaron la misma cuenta y contraseña que se les había proporcionado para el registro de candidaturas.

Para aquellas candidaturas y representaciones partidistas que no hubiesen tenido oportunidad de acompañar en las reuniones virtuales convocadas, en las cuales se explicaba el funcionamiento y llenado de información para subir a la plataforma, la UTYS desarrolló una

herramienta denominada Guía rápida de uso del sistema para captura de información del sitio Voto Informado, la cual se compartió por correo electrónico a las figuras mencionadas. En dicha guía, encontrarían un acompañamiento sumamente amigable, paso a paso con las instrucciones para acceder al sistema de captura de información del micrositio.

IMAGEN 2.
Herramienta en el sitio de la CEE



La guía se desarrolló de manera que pudiera llevarle de la mano a la persona para ingresar la información, incluso con las especificaciones que la fotografía de la candidatura debía tener para subirla al micrositio.

Una vez que la información estuviera lista por parte de las candidaturas registradas en la plataforma, esta se enviaba para ser recibida en el sistema de la CEE para su revisión. En este punto se contó con el apoyo de la Dirección de Capacitación Electoral, en la cual se dispuso de un mecanismo de revisión de errores ortográficos o de cualquier otra índole que pudiese detectar y subsanar, previo a que la plataforma

estuviera disponible al público. Si algún error era detectado, este se comunicaba vía correo electrónico a la candidatura correspondiente, a fin de poder hacer su corrección.

Por parte de la Dirección de Organización y Estadística Electoral, se contó con la disposición de habilitar personal de apoyo, a fin de aclarar dudas surgidas para aquellas candidaturas que así lo requirieran. De igual forma, se habilitó el número 800 CEE MX por parte de la Unidad de Comunicación Social para apoyar en resolver dudas vía telefónica.

Cabe mencionar que respecto a acciones afirmativas que la CEE adoptó para el citado proceso electoral —y que explicaremos más adelante cómo se considerarían para la plataforma Voto Informado—, el Consejo General aprobó diferentes acuerdos para garantizar la participación política paritaria y contender a los diferentes cargos de elección popular, así como vincular a los partidos políticos a postular candidaturas de grupos vulnerables.

Con este fin, el 28 de septiembre de 2020 se aprobó el acuerdo CEE/CG/34/2020, por el cual se emiten los Lineamientos para garantizar la paridad de género en las elecciones de Diputados Locales y Ayuntamientos en el proceso electoral 2020-2021. Asimismo, con fecha de 30 de septiembre de 2020, el Consejo General de la CEE aprobó el acuerdo CEE/CG/36/2020, por el cual se determinó la implementación de acciones afirmativas para las personas indígenas, con discapacidad y jóvenes. Posteriormente, el 21 de febrero de 2021, el Consejo aprobó el acuerdo CEE/CG/027/2021, mediante el cual se implementan acciones afirmativas en favor de personas de la diversidad sexual durante el proceso electoral 2020-2021, en cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (TEENL), en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano JDC-033/2021 y acumulados.

El compromiso de la CEE se dirige en el avance hacia mecanismos que permitan la representación en la contienda y en los cargos a elegir de todas las voces en el estado. Fue así como las candidaturas que al momento de su registro desearan manifestar su pertenencia a algún grupo vulnerable, podían hacerlo y, también, expresarlo al momento de subir su información a ser publicada en Voto Informado.

Por su parte, los trabajos de imagen e implementación en la plataforma seguían su curso, y quedó representada de la siguiente manera, una vez que se accedía al micrositio:

IMAGEN 3.
Interfaz del micrositio Voto Informado



Una vez dentro, los botones estaban disponibles para consultar los perfiles y propuestas de las candidaturas concernientes a las tres elecciones locales que se disputarían en la entidad.

IMAGEN 4.
Interfaz del micrositio Voto Informado
en el apartado de candidaturas a la Gubernatura del estado



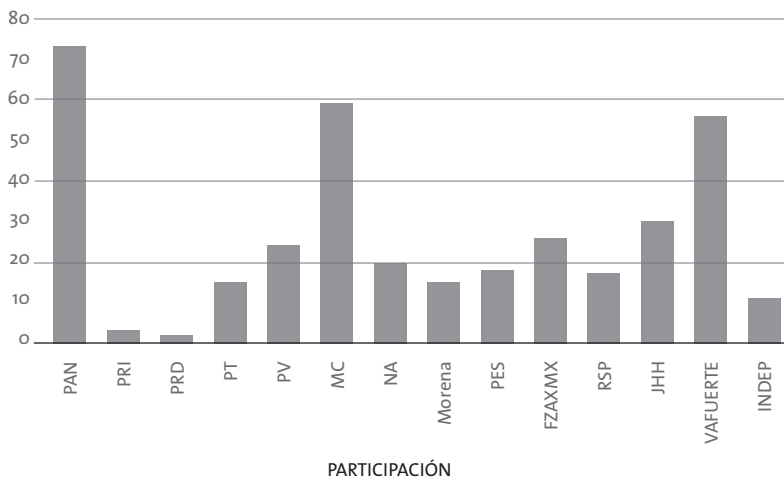
Al colocar el cursor en el recuadro correspondiente a cada candidatura, la información se desplegaba, permitiendo conocer más sobre cada una de ellas.

Para el caso de las candidaturas a Diputaciones Locales, referimos un botón de ayuda para aquellas personas que no conocieran a qué distrito pertenecen y, por ende, quiénes son las candidaturas contendientes por las cuales debían elegir. Con ayuda de su credencial para votar, la cual en México es proporcionada por el INE y utilizada como identificación oficial, podían encontrar cuál era su distrito al ingresar el número de sección en el microsítio.

Como parte de los resultados obtenidos de este primer ejercicio de Voto Informado, de las 544 candidaturas registradas en total para los tres cargos de elección popular del proceso electoral local ordinario 2020–2021, obtuvimos una respuesta de 379 candidaturas, equivalente a 69.7% de candidaturas registradas que se sumaron a la iniciativa y subieron su información.

La participación fue diferente respecto de partidos políticos, coaliciones y candidaturas, en ese sentido, el desglose de participación se expresa de la siguiente manera en la Gráfica 1:

GRÁFICA 1.
Desglose de participación en Voto Informado por partido político en el proceso electoral 2020-2021



De manera paralela, el mismo día en que se abrió el micrositio para su acceso y consulta, la CEE ponía en marcha la difusión a través de diferentes canales de comunicación para dar a conocerla e invitar a la ciudadanía a utilizarlo. Entre los esfuerzos realizados, se encuentran:

- Preventivo: *banner* en página web de la CEE con mensaje alusivo a la fecha de lanzamiento de Voto Informado.
- Calendario de contenidos para promover el Voto Informado en las redes sociales. Se difundieron infografías que comunicaron:
 - » El proceso de consulta del micrositio
 - » Beneficios de conocer el micrositio
 - » Elementos generales de Voto Informado
- Rueda de prensa para presentar el micrositio de manera oficial a los medios de comunicación.
- *Spot* digital con gráficos:
 - » Difundido en tiempos oficiales y redes sociales, con información relevante acerca de Voto Informado.
 - » Transmitido en cinco pantallas electrónicas panorámicas.
 - » Exhibido en 630 pantallas electrónicas ubicadas dentro unidades del transporte urbano.
- Dos panorámicos para promover el micrositio.
- Visitas en estaciones de radio y canales de televisión para dar a conocer el micrositio.

Voto Informado estuvo habilitado a partir del 5 de abril de 2021, día en que iniciaron las campañas electorales, y hasta la fecha de la Jornada Electoral, 6 de junio del mismo año. Durante este tiempo, se registraron 55,800 visitas en total, de las cuales 14,000 visitas fueron registradas durante la mañana de la Jornada. Dentro de los dispositivos más utilizados para ingresar a la plataforma, encontramos que el teléfono móvil fue el más utilizado, seguido de la computadora y, por último, en una mínima parte, la tableta. Respecto a los navegadores de internet, Google Chrome fue el más utilizado, seguido de Safari.

IMAGEN 5.
Infografía sobre Voto Informado difundida en redes de la CEE

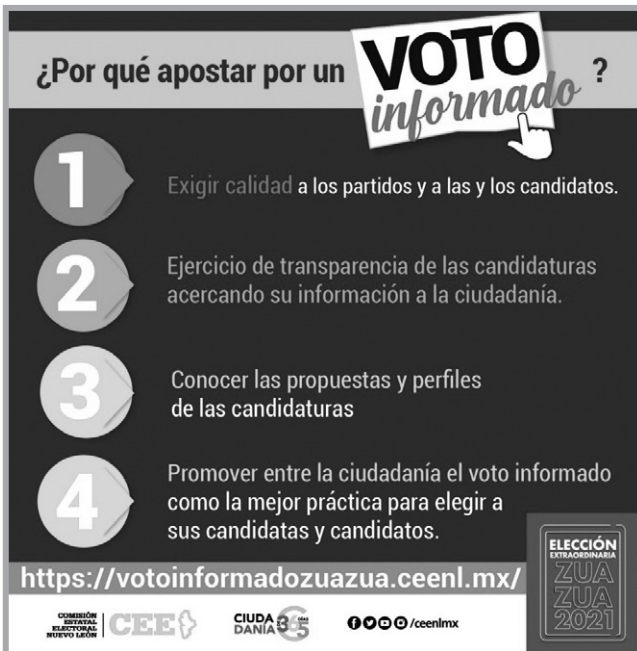


Pasada la Jornada Electoral del proceso electoral local ordinario 2020-2021, el 6 de junio de 2021, el TEENL realizó la admisión a trámite de diversos juicios de inconformidad interpuestos en contra del cómputo total, la declaración de validez de la elección y la entrega de constancias correspondiente al Ayuntamiento de General Zuazua, Nuevo León. El 7 de agosto de 2021, el TEENL emitió sentencia definitiva dentro del expediente JI-066/2021 y sus acumulados, a través del cual declaró la nulidad de la elección del Ayuntamiento de General Zuazua y ordenó a la CEE convocar a elecciones extraordinarias en el Ayuntamiento una vez que causara firmeza dicha determinación. Tras diversos medios de impugnación, finalmente el 14 de septiembre de 2021, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió

sentencia que derivó en la anulación de dicha elección. El 20 de septiembre del mismo año, mediante acuerdo CEE/CG/253/2021, el Consejo General de la CEE aprobó la convocatoria para la celebración de la elección extraordinaria de General Zuazua; así comenzaron a correr los plazos para reglamentos, convocatorias y lineamientos pertinentes, como espejo de un proceso electoral ordinario, pero en un periodo de tiempo más corto. Cabe mencionar que el citado acuerdo señala la aplicación de diversos acuerdos previos por los cuales se implementan acciones afirmativas para las personas indígenas, con discapacidad, jóvenes y de la diversidad sexual para la elección extraordinaria.

Fue así como se tomó la decisión de poner nuevamente a disposición de la ciudadanía el micrositio Voto Informado, de manera exclusiva para la elección extraordinaria de General Zuazua. Se invitó

IMAGEN 5.
Infografía sobre Voto Informado difundida en redes de la CEE



nuevamente a las candidaturas a realizar los pasos para subir su información a la plataforma. Es preciso acotar que no todas las candidaturas fueron las mismas que para la elección ordinaria; de hecho, fueron dos partidos políticos quienes manifestaron que no participarían en la elección extraordinaria. De las cinco registradas, solo dos subieron su información.

La plataforma se mantuvo abierta desde el 20 de octubre de 2021, a fin de que la ciudadanía pudiese consultar información respecto de las candidaturas para emitir un voto informado en la jornada extraordinaria del 7 de noviembre de 2021. Entre los esfuerzos de difusión que se realizaron, tuvimos 24 publicaciones en total, distribuidas en tres redes sociales —Facebook, Twitter e Instagram—, además de 32,558 publicaciones impresas.

En total, se registraron 218 visitas al micrositio durante el periodo comprendido para la elección extraordinaria.

Como parte de los resultados generales derivados del proceso electoral local ordinario y de la elección extraordinaria del Ayuntamiento de General Zuazua, la Dirección de Organización y Estadística Electoral realizó el registro de candidaturas en materia de paridad, juventud, comunidades indígenas y personas de la diversidad sexual, tanto en candidaturas propietarias como en suplentes.

TABLA 1.
Candidaturas registradas por elección y género

Elección	Hombre	Mujer	Persona no binaria	Total
Gubernatura	4	3	0	7
Diputación	218	264	0	482
Ayuntamiento	2,344	2,637	8	4,989
Ayuntamiento extraordinaria	44	51	0	95
	2,610	2,955	8	5,573

TABLA 2.
Candidaturas registradas de jóvenes por género

Elección	Hombre	Mujer	Persona no binaria	Total
Gubernatura	1	0	0	1
Diputación	77	105	0	182
Ayuntamiento	874	1,093	3	1,970
Ayuntamiento extraordinaria	14	14	0	28
	966	1,212	3	2,181

TABLA 3.
Candidaturas registradas adscritas a una comunidad indígena por género

Elección	Hombre	Mujer	Total
Diputación	12	8	20
Ayuntamiento	44	70	114
Ayuntamiento extraordinaria	3	7	10
	59	85	144

TABLA 4.
Candidaturas registradas con una discapacidad por género

Elección	Hombre	Mujer	Total
Diputación	10	12	22
Ayuntamiento	28	15	43
Ayuntamiento extraordinaria	2	0	2
	40	27	67

TABLA 5.
Candidaturas registradas con diversidad sexual por género

Elección	Hombre	Mujer	Persona no binaria	Total
Diputación	10	11	0	21
Ayuntamiento	75	59	8	142
Ayuntamiento extraordinaria	4	0	0	4
	89	70	8	167

TABLA 6.
Candidaturas electas por tipo de elección y género

Elección	Hombre	Mujer	Persona no binaria	Total
Gubernatura	1	0	0	1
Diputaciones	38	43	0	81
Ayuntamientos	474	630	3	1,107
	513	673	3	1,189

Nota: en el caso de las Diputaciones, resultaron electas candidaturas por mayoría relativa que también estaban postuladas como fórmulas plurinominales, por lo cual resultaron vacantes tres puestos de suplentes.

Asimismo, en las Tablas 7 y 8 se describen aquellas candidaturas que cumplen con alguna de las medidas afirmativas implementadas por la CEE:

TABLA 7.
Diputaciones

Medida afirmativa	Hombre	Mujer	Persona no binaria	Total
Joven	11	16	0	27
Comunidad indígena	0	0	0	0
Discapacidad	0	0	0	0
Diversidad sexual	0	2	0	2
	11	18	0	29

TABLA 8.
Ayuntamientos

Medida afirmativa	Hombre	Mujer	Persona no binaria	Total
Joven	176	251	0	427
Comunidad indígena	4	12	0	16
Discapacidad	7	0	0	7
Diversidad sexual	1	9	3	13
	188	272	3	463

Nota: se contemplan los resultados de la elección extraordinaria de 2021 de General Zuzua.

Con estos resultados, damos cuenta que las acciones afirmativas a través de lineamientos y acuerdos emitidos por la CEE contribuyen, de manera palpable, a la garantía de la protección de los derechos políti-

co-electorales de la ciudadanía nuevoleonesa, así como a la inclusión de la diversidad de voces que comprenden a nuestro estado.

En un ejercicio de retroalimentación interna respecto de la plataforma Voto Informado, las diferentes áreas involucradas en este proyecto señalamos los aciertos que tuvimos en esta primera experiencia, al igual que las áreas de oportunidad, con la finalidad de repetir aquello que ejecutamos de manera óptima y de mejorar todo lo que puede ser perfectible, para contar con una herramienta que funcione cada vez mejor.

Antes de finalizar, es importante mencionar que Voto Informado, además de cumplir con la misión de ser una fuente de información sobre las diferentes candidaturas contendientes en las pasadas elecciones ordinarias y extraordinarias en Nuevo León, también abona a la rendición de cuentas.

Esta afirmación es porque la información se sigue alojando en el portal web de la CEE y puede servir de abrevadero para que la ciudadanía exija el cumplimiento de las propuestas a esas candidaturas que hoy en día son Gobierno. La misma suerte correría para la prensa libre interesada en dar seguimiento a las propuestas de las candidaturas hechas en campaña. En otras palabras, el contenido de Voto Informado es fuente de insumos para la exigencia ciudadana, la rendición de cuentas y la formación de opinión pública.

Por otro lado, si bien es cierto que no todas las candidaturas subieron la información a la plataforma, esta omisión o silencio también representa un potente mensaje que genera las siguientes interrogantes: ¿cuál es el compromiso de estas candidaturas por informar a la ciudadanía? y ¿cuál fue el motivo por el que dichas candidaturas no subieron la información al portal web?

Asimismo, en la CEE consideramos oportuno agradecer a todas y todos quienes utilizaron la plataforma de Voto Informado como una opción para conocer más sobre las candidaturas en la entidad, así como aquellas que se sumaron a esta iniciativa. Por ese motivo, en su momento difundimos un agradecimiento a través de diversos medios, incluidas redes sociales, para reconocerlas y reconocerlos, con miras a

que juntos sigamos fortaleciendo la cultura cívica en nuestro estado a través de una ciudadanía informada y responsable.

IMAGEN 7.
Identidad gráfica de agradecimiento
difundida por la CEE por el uso de Voto Informado



Referencias

- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (s. f.). Voto Informado <https://votoinformado.CEE.mx/index.aspx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, del 28 de mayo de 2021. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Morlino, Leonardo (2005). *Democracia y democratizaciones*. México, D. F.: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Sartori, Giovanni (2006). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Editorial Taurus.

INNOVACIONES EN LA NORMATIVA ELECTORAL IMPLEMENTADAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2021. EL CASO PARAGUAYO

María Elena Wapenka¹

Introducción

La organización de elecciones libres, periódicas y transparentes representa un anhelo perseguido de manera permanente por los países democráticos. Su consecución demanda gran energía y tiempo, no solo de organismos electorales y Legisladores sino de los propios actores políticos, quienes propugnan todos ellos la realización de reformas necesarias para tan importante propósito.

Este ensayo pretende ofrecer un bosquejo descriptivo sobre la serie de innovaciones puestas en vigencia en el Paraguay dentro del ámbito electoral, varias de las cuales fueron implementadas en las elecciones municipales de octubre de 2021, últimas celebradas en el país. Estimamos la viabilidad de medir el éxito de dichas innovaciones con base en los indicadores de: transparencia, tecnología y procedimientos digitales, inclusión, educación cívica y participación ciudadana, reformas normativas, y algunos otros aspectos que iremos destacando.

Consecuentemente, se procederá a pasar revista de las experiencias resultantes de tales innovaciones, se evaluará si estas fueron exitosas y enfatizarán las mejoras logradas en virtud de estas, con base en los mencionados indicadores.

1. Transparencia

El control del financiamiento de las campañas se erige en un importante

1 Ministra del Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay.

componente que hace a la transparencia de los procesos electorales. En nuestro país, la introducción de correctivos en este muy delicado aspecto que hace a los comicios se inició con la primera Ley de Financiamiento Político, sancionada en 2012. Entre las principales innovaciones que prevé, pueden citarse las siguientes: define lo que se entiende por actividad financiera; establece la aplicabilidad de sus disposiciones a las campañas electorales para elección de autoridades nacionales, departamentales, municipales, convencionales constituyentes y en el ámbito de las elecciones internas de los partidos políticos, los referendos y la actividad financiera de los partidos y movimientos políticos.

También asigna un destino al aporte estatal; condiciona la entrega del aporte estatal a la presentación de informe sobre las contribuciones o donaciones recibidas, con carga de consignar en dicho informe origen y monto de aquellas, además de un informe pormenorizado que describa si los fondos recibidos en un anterior ejercicio fueron utilizados efectivamente en el sostenimiento del partido y en la capacitación de sus cuadros y afiliados; obliga a los partidos políticos a llevar un registro de personas físicas y jurídicas que realicen contribuciones o donaciones.

Aparte de la carga de presentar ante la autoridad electoral la cuenta documentada de gastos e ingresos irrogados en las campañas a efectos de que se aprueben su rendición de cuentas, las fuerzas electorales participantes de los comicios deben agregar un informe de origen y monto de fondos recibidos en carácter de contribuciones y donaciones. Se obliga a la autoridad electoral a informar de dicha presentación a la Contraloría General de la República, al establecer expresamente que su incumplimiento determina la suspensión de todo tipo de contribución económica estatal por espacio de hasta tres años o dos elecciones, según el caso.

Además, se obliga al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) a publicar inmediatamente los balances remitidos en la página web de la TSJE y se amplía la responsabilidad del administrador o subadministrador de la campaña —figura reconocida por la Ley Electoral como el nexo entre el partido y la TSJE a efectos de establecer los controles— por el mal

manejo de los recursos recibidos en concepto de aportes solidarios a los candidatos y al Presidente del partido, al mitigar de este modo la gran responsabilidad que se cargaba en hombros de los primeros

En 2018 se introdujeron más innovaciones con otra ley en virtud de la cual los mecanismos de control y trazabilidad del origen de fondos destinados a la financiación de la actividad política fue extendida a los movimientos y corrientes que militan al interior de las fuerzas políticas. No fue sino con la última reforma, verificada a través de la Ley no. 6501/2020, cuando el control alcanzó además a aquellos miembros de cierta organización política interesados en presentarse como precandidata o precandidato a cargos de elección popular.

A través de esta modificación legal, estos se hallan constreñidos a cumplir con dos presentaciones: una declaración de ingresos y gastos de campaña (DIGC) y una declaración de interés económico vinculado (DIEV). Son los tribunales electorales internos quienes reciben estas declaraciones, y se hallan obligados a trasladarlas dentro de los cinco días de oficializadas las candidaturas al TSJE a efectos de su divulgación a través de un medio masivo de largo alcance, como lo es su página web.

Esta normativa obliga a que las agrupaciones políticas adopten mecanismos de control y registro de operaciones financieras de cara a prevenir actos delictuales, como lavado de activos y financiamiento del terrorismo, con carga de habilitar una dependencia destinada a supervisar y coordinar los procedimientos tendientes a la prevención de los señalados ilícitos.

En el caso de los subsidios —que son reposiciones a los gastos de campaña—, la innovación prevé la facultad de hacer quitas o descuentos de hasta 100%, incluso todo ello de acuerdo con el grado de incumplimiento de las normas vigentes que se constate por parte de los infractores.

2. Tecnología y procedimientos digitales

La Ley no. 6318 de 2019, sancionada para reconocer el voto preferente a los electores, implementa de vuelta tecnología en la votación después

de un largo paréntesis en el cual se votaba a través de papeletas, a la vieja usanza.² Durante la ronda de discusiones por aprobar el desbloqueo de listas se llegó a reconocer que bajo esta modalidad que supone computar los votos preferentes otorgados por el electorado, el escrutinio podría resultar complejo y prolongado al tener que hacerse de modo manual, con el consabido riesgo de que la divulgación de los resultados electorales se postergue por muchas horas al ser varios los cargos por repartir. Por esa razón resultó necesario autorizar la introducción de recursos tecnológicos en la votación y el escrutinio, y así lo dispuso el mencionado cuerpo normativo. Con arreglo a ello, el TSJE, luego de llamar a licitación, arrendó dispositivos proporcionados por el consorcio Excelsis Paraguay y Magic Software Argentina (MSA), que fueron los que acabaron siendo empleados en los últimos comicios.

En cuanto a sus características, se trata de aparatos de una sola pieza equipados con pantalla de 20 pulgadas, a través de la cual se despliega la interfaz con las opciones de candidaturas a ser votadas. Aunque funcionan con energía eléctrica, también cuentan con dos baterías de litio que le proporcionan una autonomía de más de ocho horas. A diferencia de las urnas electrónicas usadas en Paraguay de 2001 a 2007, estos dispositivos no almacenan en su interior ningún tipo de datos, como ser el padrón de electores o los votos de los sufragantes, y en esto reside su principal garantía tendiente a evitar riesgos en la violación del secreto del voto.

Vale la pena también indicar que la máquina no se activa con disco duro de arranque, sino que emplea un CD con el *software* correspondiente que no era inserto sino hasta el momento de iniciarse las votaciones. Otro dato de interés reside en que la máquina posee una

2 El antecedente de utilización de tecnología en la votación lo constituyen las denominadas *urnas electrónicas*, dispositivos arrendados del Gobierno brasileño y utilizadas a través de planes pilotos desde las municipales de 2001 hasta las elecciones internas de 2007, para luego ser suspendido *sine die* su uso, dada las suspicacias que despertaba su empleo. El principal reproche deriva en la imposibilidad que tenía la electora o elector de controlar el sentido de su voto. Por otra parte, la automaticidad con que se emitía el voto con estas máquinas hacía que se salte el muy importante paso de un escrutinio público y fiscalizado de boletas, en presencia de apoderados y veedores de las fuerzas contendientes, tal y como lo ordena la Constitución Nacional.

modalidad para el voto de gente con visiones disminuidas o no videntes, en virtud de la cual se provee un teclado de plástico y auriculares para escuchar un audio de asistencia.

Por cuanto respecta a los pasos que se siguieron para ejercer el voto con esta máquina, luego de cumplirse el consabido deber de los electores de presentar su documento de identidad, los miembros de mesa le proporcionaban una boleta única electrónica firmada por los dos vocales de mesa, las cuales cuentan con un chip RFID (siglas en inglés de identificación de radio frecuencia) en el cual iría almacenada las preferencias de los electores. Son estas boletas las que, en definitiva, serían contabilizadas por los miembros de mesa al realizar el escrutinio. Es por esta razón que este tipo de tecnología recibe el nombre de boleta única de votación (BUV).

Al recibir las boletas, los electores debían dirigirse con ellas al recinto de votación y, una vez frente a la máquina de votación, procedían a introducirlas en la ranura situada al costado derecho de la pantalla. Esta acción permitía que la máquina despliegue las distintas listas de candidatos propuestas por las fuerzas políticas y, luego de que el sufragante realizara sus selecciones, la máquina le requería confirmar su preferencia antes de imprimir sus opciones en el dorso de la boleta y grabar los votos en el chip RFID. Aquí residió una de las principales virtudes de estos dispositivos: permitir que el propio ciudadano corrobore el sentido de su voto.

Verificado que esté la correspondencia entre el sentido del voto y lo consignado por la máquina, el o la electora debían retornar con la boleta de votación doblada por la mitad a la mesa receptora de votos, a fin de depositarla en la urna de plástico habilitada al efecto una vez que fuese firmada por el Presidente de Mesa. Luego, procedían los miembros de mesa a impregnar el dedo índice de la mano derecha del elector con tinta indeleble para luego consignar en el espacio del padrón de mesa habilitado al efecto la palabra votó y retornarle su cédula de identidad. Es dable aquí señalar que el protocolo sanitario introdujo una alteración en este punto del proceso de votación al disponer que se realice el entinte del dedo a través de un gotero y no de un recipiente abierto. Esta medida es de modo a prevenir contagios de COVID-19.

Tal y como fue previsto, el escrutinio se realizó utilizando las mismas máquinas de votación para lo cual hubo que ajustarlas a la modalidad habilitada para el efecto. Para dicho propósito, el Presidente de Mesa, con la credencial que le era suministrada, procedía a activar dicha modalidad a fin de que, en coordinación con los demás miembros, vayan contabilizando las boletas depositadas en la urna de plástico. A tal efecto y como manda la ley, los miembros de mesa extraían dichas boletas y cotejaban si su cantidad coincidía con el número de electores que votaron en dicha mesa. A continuación —y aquí reside la variante que fue implementada— se procedía a pasar el dorso de la boleta (del lado del chip) a través del lector óptico con que cuenta la máquina. Esto hacía que apareciera en pantalla el sentido de cada voto y la máquina los iba contabilizando.

Finalizado el cómputo y escrutinio, los miembros de mesa daban la orden a la máquina de imprimir las actas de resultado de votación, los certificados de Transmisión Rápida de Resultados (TREP) y los certificados para los veedores de las fuerzas políticas en pugna que lo soliciten.

Con relación a las medidas para prevenir la vulneración de los datos que se iban almacenando, además de no guardar el padrón o los votos, la máquina no fue conectada a distancia con dispositivos externos pues solo servía de interfaz para exhibir a la electora o elector las distintas candidaturas propuestas por las nucleaciones políticas en pugna y contabilizar luego las boletas en la fase del escrutinio. También cabe indicar que la información guardada en el chip RFDI se hallaba encriptada, lo que significa que esta solo podía ser leída por la misma máquina una vez que finalizara la votación y se activara por los miembros de mesa el *modo escrutinio*. Al final, en el lado de la boleta, contrario a donde está situado el chip, existe un papel metálico que, al ser doblada aquella por la mitad, se crea un campo electromagnético anulado que impide la lectura remota de la información registrada.

No resulta ocioso señalar que las condiciones de operatividad de estos aparatos fueron ampliamente cotejadas y divulgadas entre las fuerzas políticas contendientes, a través de sucesivas auditorías en las cuales participaban sus apoderados técnicos.

Es importante agregar que, gracias a la tecnología implementada, se logró disponer con bastante anticipación de los resultados definitivos, pues, como ha sido expuesto, los actos de escrutinio se facilitaban enormemente.

3. Inclusión

En materia de resultados y circunscripto a la participación femenina, de los 261 cargos para intendente en disputa, fueron electos 230 hombres (88%) y 12 mujeres (31%). Por cuanto hace a las juntas municipales, 77.3% de los electos fueron hombres frente a 22.7% de mujeres.

Aunque se reporte un aumento de 2% en el número de postulaciones de mujeres —si se la compara con los índices de 2015—, dicho porcentaje resulta todavía exiguo y revela la persistencia de diferencias que conspiran en la vigencia de una auténtica igualdad en la participación de mujeres y hombres. No obstante, gran parte del aumento obtenido se debe principalmente a medidas de afirmación en la vigencia de los derechos de la mujer como lo constituye la Escuela de Formación Política de Mujeres Líderes, esfuerzo llevado a cabo desde hace varios años por la Unidad de Género de la Justicia Electoral. Esta medida fue concebida para animar a las mujeres deseosas de candidatarse a puestos públicos de elección popular, al suministrarles los conocimientos necesarios para encarar el desafío. Dicha escuela ha realizado ocho ediciones.

Hubo varias misiones de observación nacional e internacional en estas elecciones, pero nos interesa destacar las conclusiones dadas por la Asociación de Magistradas Electorales de las Américas (AMEA) dado el enfoque de género que le imprimen. Esta misión constató, entre otras cosas, una mayor presencia de mujeres en las mesas de los locales de votación que visitó, así como un destacado rol como delegadas de la Justicia Electoral. Otro dato de interés vinculado al tema es que resultaron electas 13 candidatas (una Intendenta y 12 Concejalas) que pasaron por la mencionada Escuela de Formación Política de Mujeres Líderes, lo cual significa la concreción de uno de los más importantes objetivos trazados desde el citado emprendimiento académico y nos enorgullece.

La referida misión consigna también en su informe el resultado de una serie de entrevistas realizadas con más de 38 candidatas, quienes fueron consultadas acerca de las vicisitudes que experimentan las mujeres que desean promocionar sus figuras para cargos públicos electivos. Todas coincidieron en que dichas dificultades persisten, principalmente en el financiamiento de sus campañas. Tal constatación constituye otro de los déficits en los cuales se debe seguir trabajando desde los sectores involucrados.

4. Educación y participación ciudadana: capacitación con distanciamiento social

Uno de los aspectos más desafiantes que signaron a las elecciones municipales de 2021 lo constituyó su organización y preparación en medio de rígidas medidas de distanciamiento social. En efecto, la capacitación constituyó, dentro de los actos preparatorios, uno de los insumos más importantes puesto que se implementarían por vez primera el desbloqueo de listas a través del reconocimiento a los electores de un voto preferente y, para el efecto, se utilizarían máquinas de votación nunca usadas. De más está señalar que para ambas innovaciones se requería urgente adiestramiento, el cual debía ser dirigido tanto a funcionarios de la institución como agentes electorales, e incluso a los electores.

Las capacitaciones se realizaron, en un comienzo, a través de estrategias a distancia y, merced al empeño puesto en ellas, se logró llegar a gran cantidad de funcionarios y también de electores. A medida que las restricciones sanitarias fueron levantándose, ya se hizo posible organizar reuniones de capacitación en forma presencial en la cual, desde luego, fueron observadas las medidas sanitarias preventivas para evitar contagios.

Estas capacitaciones fueron fundamentales para que, tanto en las internas partidarias simultáneas como en las municipales generales, no se reporten incidentes derivados de la impericia en la manera de operar las máquinas.

Es importante señalar también que el TSJE suscribió un convenio

con el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) a fin de que los jóvenes estudiantes de educación media puedan participar en los comicios como asistentes.

5. Reformas normativas: la introducción del voto preferente y consecuente desbloqueo de listas

Ya se ha referido más arriba que en 2019 se introdujo una importante reforma al sistema electoral: el reconocimiento del voto preferente a cada electora o elector. Esto supone que, a partir de aquí, hay posibilidad de desbloquear las listas de candidatos propuestas por las organizaciones políticas. Se trata de un anhelo perseguido desde hace tiempo por un amplio espectro de la ciudadanía paraguaya. La deficiente calidad en la representación política que se venía advirtiendo en los últimos periodos de Gobierno municipal y nacional obligaba a considerar, cada vez con mayor seriedad, alternativas que ayuden a superar dicha situación.

No es ocioso señalar que hubo una primera concreción del desbloqueo en 2012 a través de la Ley no. 4584 de ese año, pero tal innovación fue posteriormente derogada en virtud de Ley no. 5350/2014 debido a dificultades técnicas que impedían su irrestricta aplicación. No fue sino con la aludida Ley no. 6318 que se subsanaron las señaladas deficiencias y se reconoció a favor de los electores el voto preferente.

Este voto preferente, cuyo ejercicio pasó a ser obligatorio con esta reforma, opera reubicando a cierta candidata o candidato en el primer lugar de una lista, sin que sea su ubicación original en la propuesta que realiza cierta nucleación política. Por ejemplo, otorgar el voto preferente al candidato X, quien ocupa el orden número 5 en la lista presentada por la fuerza política Y, significa que, a criterio del votante, dicho candidato o candidata debe ocupar el primer lugar en la lista.

De acuerdo con esto, la electora o elector, al momento de ejercitar su voto preferencial por los candidatos a cargos colegiados, debía seleccionar primero a la organización política de su predilección (partido, movimiento, alianza o concertación) y, una vez realizada esta

opción, elegir dentro de la lista propuesta al candidato o candidata preferido o preferida. De este modo, el voto se consigna tanto a la organización política como al candidato o candidata de su predilección.

La cantidad de representantes que obtengan una fuerza política se continúa determinando con base al principio proporcional al aplicar el método de reparto d'Hondt —en apego a lo preceptuado por la Constitución Nacional—, pero el ingreso del candidato o candidata a los primeros lugares pasa a depender de la frecuencia con que los votantes le hayan otorgado su voto preferente. Esto supone la primacía de una regla de mayoría simple en virtud de la cual, si muchos votantes coinciden en beneficiar al candidato X con el voto preferente y lo llevan así al primer lugar de la lista, entonces resulta electo.

La normativa en cuestión obliga a que este mecanismo se aplique también en las internas partidarias y obedece al propósito de mejorar la calidad de representación al interior de las nucleaciones políticas. Por otra parte, la normativa prevé que si se registra un empate entre candidatos votados de manera preferencial en una misma lista, el lugar se definirá a partir del orden inicial propuesto por la organización política.

Los resultados que arrojó su implementación en las últimas elecciones municipales de 2021 dan cuenta de varios casos de candidatos que, de ocupar un lugar no privilegiado en las listas, pasaron a ser electos gracias al voto preferente que les otorgó el electorado. Esto supone el cumplimiento de las expectativas que se tenían con este dispositivo inherente a la forma de la votación.³

3 En el municipio de Capital hubo cuatro casos representativos de lo señalado: la candidata Cynthia Romero de Argaña figuraba inicialmente en el décimo cuarto lugar en la lista propuesta por la Asociación Nacional Republicana, partido de Gobierno. Sin embargo, dada la acción de los votos preferenciales, fue desplazada al lugar 18 y no ingresó, puesto que dicha nucleación política solo obtuvo 15 lugares en ese distrito. Lo mismo aconteció con Guadalupe Aveiro, otra candidata de la lista quien, de figurar en el número 11, descendió al 16 y tampoco fue electa. Idéntico resultado fue para la Concejala Fabiana Benegas de Sánchez, quien no logró ser reelecta puesto que los votos preferentes la relegaron al décimo noveno lugar. Por el lado de la oposición, las bondades del voto preferente fueron más patentes: la Alianza Encuentro Ciudadano obtuvo 9,997 votos en Capital y esto le significó un escaño. De dichos votos, 4,628 electores señalaron como su opción preferencial a la candidata Jazmín Galeano y de este modo trepó del puesto 17 que ocupaba inicialmente al primero, por lo cual fue electa. Esto supuso el desplazamiento del candidato Jorge Castro, quien, aunque ocupó el tercer lugar en la lista propuesta por la referida nucleación política, no fue electo.

6. Protocolo sanitario empleado en las elecciones

Estas elecciones fueron atípicas dado el contexto pandémico mundial⁴ en el cual se desarrollaron, situación que obligó —como aconteció en varios países— a adoptar un protocolo sanitario. A semejanza de experiencias recogidas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Perú (en 2020) y El Salvador y Ecuador (en 2021), la Justicia Electoral paraguaya elaboró, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, un protocolo que reguló la manera en que se conducirían los actores involucrados en el proceso —desde electores hasta la Policía Nacional, pasando por capacitadores y autoridades de mesa— en las actividades a ser cumplidas antes, durante y después del día de las elecciones, en lo que tiene que ver con medidas tendientes a evitar el contagio y propagación de COVID-19.

Por cuanto hace a las actividades preventivas que fueron cumplidas el día de las elecciones, las responsabilidades se distribuyeron entre todos los agentes afectados al evento, no solo autoridades de mesa, veedores y apoderados, sino también los propios electores. El protocolo exhortó a estos últimos a averiguar con anticipación, a través de las redes sociales de la Justicia Electoral, su local de votación y número de mesa de tal suerte a que, llegado el día de las elecciones, puedan dirigirse directamente al local y mesa donde le correspondía sufragar. Esto fue cumplido en forma efectiva y se evitó de este modo aglomeraciones innecesarias que podían darse con el propósito de realizar las consultas.

Se observó una rigurosa formación de fila al momento de ingresar al local de votación y acató un distanciamiento mínimo de dos metros entre electores. Cabe señalar que esta medida implicó el uso de mascarillas y el sometimiento al control de temperatura.

4 Hasta el 29 de junio del año pasado, 66 países o territorios llegaron a posponer sus elecciones nacionales o subnacionales debido a la mortal enfermedad diseminada en todo el mundo, de los cuales 22 países se vieron obligados a reprogramarlas, mientras 33 decidieron seguir firmes con sus procesos electorales.

Una vez dentro del local e identificada la mesa de votación, los electores volvían a formar fila bajo las mismas condiciones antes indicadas. La obligación legal de los votantes de identificarse ante los miembros de mesa se continuó cumpliendo, pero esta vez desde una distancia prudencial. En caso de duda sobre la identidad del elector, los miembros de mesa estuvieron facultados a solicitarle a que remueva temporalmente su mascarilla a efectos de poder identificarlo y guardar siempre la distancia física requerida.

La desinfección de manos con alcohol al 70% se realizó con apoyo de asistentes de mesa que suministraban el desinfectante. Este paso se cumplía antes de que le sea entregada la boleta de votación. Como se trataba de una pantalla táctil susceptible de ser manipulada por gran número de agentes y electores, resultaba imperiosa su frecuente desinfección.

Al finalizar el acto de votación, el asistente de mesa colaboraba nuevamente con el elector en el entinte del dedo, antes de depositar la boleta en la urna de plástico. El entinte del dedo como mecanismo de control de haber votado, a fin de evitar el voto múltiple, se hizo a través de un gotero, siempre a modo de prevenir los contagios.

Los miembros de mesas receptoras de votos se hallaban igualmente obligados a observar las medidas de bioseguridad, carga que debían acatar desde las charlas de capacitación. En el acto de votación, las medidas fueron observadas no solo al momento de ingresar al local, sino a lo largo del ejercicio de sus funciones, antes (en la recepción de materiales, útiles y documentos electorales), durante (facilitando el voto de los electores) y después de finalizada la jornada eleccionaria (en las operaciones de escrutinio). El protocolo les autorizaba incluso a disuadir cualquier aglomeración de electores ante la mesa, con cautela porque el número máximo de personas en las filas se limite a 10.

Por otra parte, y como ya ha sido referido, el deber de las autoridades de mesa de desinfectar las máquinas de votación alcanzó a los sobres de seguridad en los cuales debían introducirse las papeletas, padrones de mesa, actas, etcétera, con la obligación de ubicar dichos sobres en superficies igualmente esterilizadas, a efectos de entregarlos posteriormente a los miembros de la junta cívica o el delegado electoral.

Las autoridades de mesa se hallaban igualmente facultados a definir un área específica en la cual debían situarse los veedores de las organizaciones políticas, con el fin de evitar proximidad física. También debían exigir una permanente desinfección de manos y un cambio periódico de mascarillas a toda persona que permanezca dentro del local de votación para evitar en lo posible el traspaso de materiales de mano en mano.

En cuanto a las actividades posteriores al día de las elecciones, estuvo a cargo de los miembros de mesa realizar un completo despeje de personas del local de votación. Las demás actividades tuvieron que ver principalmente con la manera en que los miembros de mesa colaboraron en desinfectar el local de votación. En efecto, la gestión de desechos fue también materia contemplada por el protocolo, puesto que, finalizado el proceso de escrutinio, se debía recolectar y guardar todos los documentos y elementos utilizados en la votación, así como limpiar y desinfectar las instalaciones, con estricto apego a los protocolos sanitarios. En ese sentido, debían recoger papeles, mascarillas utilizadas u otros desechos del piso y alrededores de la mesa receptora de votos para depositarlos en la bolsa de desechos, siempre con las precauciones sanitarias.

Correspondió a uno de los miembros de la mesa receptora de votos sellar la bolsa de desechos y ubicarla en el lugar designado al efecto. Culminada esta acción, siempre tenía lugar el consabido lavado y la desinfección de manos.

Conclusiones

De la serie de indicadores expuestos surgen varias innovaciones que fueron introducidas en el sistema electoral paraguayo en los últimos años y varias de ellas vinieron a ser aplicadas en las elecciones municipales de octubre de 2021. Conforme a lo referido, se ha logrado más transparencia a través del rigor en el control del financiamiento, así como en virtud de la utilización de máquinas de votación que facilitan el ejercicio del voto preferente, lo cual trajo mayor justicia en la

representación. La participación ciudadana, más allá de verse menguada por la pandemia y la vigencia de medidas de restricciones en materia de aglomeración de personas, se vio acrecentada con 62% de participación, si se la compara con 56.5% alcanzado en las municipales de 2015.

La inclusión femenina tal vez sea el único aspecto que no está a la altura de las expectativas. Se augura un discreto aumento en el porcentaje de representación de las mujeres porque el voto preferente constituya un correctivo que potencie y visibilice las candidaturas de las paraguayas.

Merced al trabajo tesonero de autoridades y funcionarios de la Justicia Electoral, en quienes siempre residió la convicción de que la democracia no puede ser una víctima más de COVID-19, los comicios se celebraron con éxito. Aún hay ajustes en los cuales se debe seguir trabajando, pero lo importante por destacar es que el mandato democrático no se vio interrumpido. Con esta constatación emerge cierto regocijo por el deber cumplido al quedar reafirmado, una vez más, el eslogan que identifica al TSJE: custodio de la voluntad popular.

La Justicia Electoral paraguaya celebró 25 años de vida institucional en 2020, pero los festejos se vieron postergados hasta el año siguiente, oportunidad en la cual lo celebró nada más y nada menos que afrontando el desafío de organizar y juzgar elecciones en medio de la crisis pandémica de COVID-19, cuya virulencia y expansión ha llegado a poner en jaque la continuidad de las prácticas democráticas en otros países. Como órganos ejecutores de las leyes electorales, existió en todo momento la convicción de cumplir con la obligación de implementar las reformas aprobadas de la mejor manera posible, sin poner en riesgo la salud de los ciudadanos. De esta manera, se logró congeniar ambos propósitos: llevar adelantes los procesos electorales sin que esto signifique desatar focos de contagio masivo.

**INNOVACIÓN EN ELECCIONES:
EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

**INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL
Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA NUEVO LEÓN**

Este libro se imprimió y encuadernó en papel bond de 90 gramos para sus interiores y couché de 300 gramos para la portada, en los talleres de Impresos Portales Publicidad S. A. de C. V., durante el mes de noviembre de 2022. La tirada constó de 500 ejemplares.

En su formación se utilizó la fuente Leitura Light en 10 puntos para el cuerpo del texto.

CUIDADO DE LA EDICIÓN

Cuahtémoc Iglesias Ontiveros
Director de Capacitación Electoral

Mateo de Jesús Flores Flores
Jefe del Departamento Editorial

Alan Márquez Rodríguez
Analista Editorial

César Eduardo Alejandro Uribe
Corrector

Elena L. Herrera Martínez
Diseñadora Editorial

Magdaleno Granados Olvera
Diseñador Editorial

Dulce Carmina González de la Peña
Asistente de diseño

Bruno Julio Santillán Rodríguez
Asistente de corrección

Descarga la versión
digital de este libro:



5 de Mayo 975 Ote.,
Centro, Monterrey, N. L., México
81 1233 1515 y 800 2336569
www.ieepcnl.mx





ISBN 978-607-7895-77-0



9 786077 895770



**INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL
Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
NUEVO LEÓN**

5 de Mayo 975 Ote.,
Centro, Monterrey, N. L., México
81 1233 1515 y 800 233 6569

www.ieepcnl.mx

     [ieepcnl](https://www.instagram.com/ieepcnl)