

XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

DOCUMENTO CONCEPTUAL

Las Reuniones Interamericanas de Autoridades Electorales son el único foro que reúne a todas las autoridades del hemisferio para promover el intercambio de conocimiento, experiencias y prácticas exitosas sobre la administración electoral en la región. Asimismo, buscan continuar con un espacio ya establecido en el que también se plantean y discuten los desafíos que las mismas autoridades identifican, promoviendo la cooperación horizontal a fin de fortalecer de forma continua las capacidades institucionales de los órganos electorales y mejorar aún más el modo en que se llevan a cabo y se juzgan las elecciones en las Américas.

Hasta el momento, se han llevado a cabo diez Reuniones Interamericanas de Autoridades Electorales, la última de las cuales se realizó en 2015 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil. Dicha reunión tuvo como objetivo debatir acerca de cómo las autoridades electorales pueden perfeccionar los procesos en la región, analizando tres temas principales: reformas electorales, el uso de redes sociales en los procesos electorales y en las campañas; y financiamiento político-electoral.

En 2016, la undécima reunión abre nuevamente un espacio de diálogo para que las y los representantes de los órganos electorales de las Américas puedan conocer y evaluar diversas experiencias en relación con los siguientes temas:

1. Democracia interna en los partidos políticos
2. Voto en el extranjero
3. Distritación
4. Presentación del Instituto Nacional Electoral de México sobre avances e innovaciones tecnológicas en materia de fiscalización de fondos partidarios.

La XI Reunión de Autoridades Electorales (XI RAE) se dará en un formato presentado en tres sesiones plenarias, en las que las y los participantes de esta reunión podrán dialogar sobre logros, preocupaciones y tendencias en cada uno de los temas abordados. Además, este año, por primera vez, se incluirá un panel específicos donde el país anfitrión expondrá su experiencia sobre innovaciones tecnológicas en materia de fiscalización de fondos partidarios, producto de la reforma electoral del 2014.



OEA Más derechos
para más gente



XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

1. Democracia interna en los partidos políticos

En la actualidad, los partidos políticos se posicionan como orientadores de la sociedad, siendo dichas agrupaciones catalizadoras de ideologías, protesta y apoyo a temas de fundamental importancia en el país; buscando el beneficio de la sociedad en general y su avance colectivo. Sin embargo, la relación entre el ideal democrático de los partidos políticos y la realidad de una sociedad depende de varios factores, como los procesos históricos, políticos, sociales, culturales y educativos.

Asimismo, el sistema electoral se refiere al conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los votantes se convierte en órganos de gobierno o de representación política legítima¹. En este sentido, es una estructura intermedia donde la sociedad traduce su voluntad y entrega el poder de gobierno a sus autoridades. Así, los partidos políticos se vuelven instrumentos para organizar la política en una sociedad, donde existe comunicación entre los gobernados y gobernantes. Del mismo modo, es importante que los partidos políticos cuenten con programas sólidos que busquen beneficiar a la sociedad, reconociendo también que otros partidos deben hacer lo mismo, dando pie a que los programas o la ideologías sean diferentes pero no por ello menos respetados, sobre todo en contiendas electorales. No obstante, los partidos políticos deben ser promotores de ideas y necesidades de la sociedad, para hacer posible la gobernabilidad. Además, deben de contar con las garantías necesarias para solidificarse y ser sostenibles en el tiempo.

La democracia interna en los partidos políticos cuenta con distintos sistemas y no presenta una definición única. Sin embargo, es importante que exista una democracia interna sólida dentro de las agrupaciones políticas, pues garantizarán su sostenibilidad en el tiempo. Se espera que exista democracia interna en un partido cuando se evidencia la adopción de ciertos principios y criterios que garanticen e impulsen el sistema político al interior de la organización. En este sentido, se promueve la competencia, la adopción de libertad de expresión, igualdad y libre elección de sus miembros, uso de mecanismos competitivos para tomar decisiones, la participación de los afiliados en la gesta de la voluntad partidista, la evidencia de canales para monitorear el control político, entre otros². Una organización política será más o menos democrática a medida que presente mayores elementos, y la presencia de los mismos sea sustancial.

¹ http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm

² <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/freidenberg.pdf>



OEA Más derechos para más gente



XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

Elementos

Existen **elementos internos** que pueden ser utilizados para medir el nivel de democracia interna de los partidos políticos³ como los siguientes:

A. Elección de candidatos como autoridades del partido y/o cargos de elección popular

La manera en que se elijan las autoridades y los candidatos dentro de un grupo político, tendrá repercusión en la democracia interna de la organización. Los métodos participativos y más inclusivos incluirán elecciones, mientras que los menos representativos serán aquellos donde sólo decide una persona. Asimismo, se deberá tener en cuenta la circulación de la élite y la renovación de los miembros, promocionando la igualdad de oportunidades y los ascensos en la burocracia partidaria. En el caso de la elección de un miembro como candidato a un cargo popular es de gran trascendencia, pues obliga a todos los miembros de la organización, al ser legítima y vinculante una vez que dicha decisión se toma. Es decir, se vincula a la élite partidaria, los candidatos, los miembros, las bases, simpatizantes y los votantes (o potenciales votantes) entre sí⁴. Además, la manera en que el candidato es elegido, permite conocer parte de la democracia interna del partido en sí; y la calidad de la relación entre el partido y el futuro gobernante en caso de ser electo.

Respecto a los mecanismos de elección de candidatos, existen distintos casos. En algunos países la elección de candidatos se encuentra regulada por la Constitución o por normas electorales que prevén elecciones internas. Tal es el caso de Bolivia, Costa Rica, Chile, Honduras, México, Panamá, Uruguay, Paraguay, entre otros.

Otros países no cuentan con una regulación de elección de candidatos, pero los partidos han ideado formas establecidas para hacerlo.

Además, también existen países donde no es obligatorio y hasta el momento no se han evidenciado normas internas propias que hayan sido ejecutadas para ese fin⁵.

Siendo más específicos, se pueden identificar tres modelos en la región sobre el proceso de selección interna de candidatos.

³ *Ibidem*.

⁴ http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/24137_Cached.pdf

⁵ *Ibidem*.

XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

En el primero, se consideran las elecciones internas obligatorias (o, en algún caso, sin requisito de obligatoriedad, pero regulando su realización si los partidos optan por este camino). En este caso, se privilegia el principio de participación democrática de los afiliados/as por encima del derecho de autoorganización de los partidos. Entre los países que contemplan este modelo, la legislación varía sobre si las elecciones deben ser abiertas o cerradas⁶, separadas o simultáneas, con o sin financiamiento público, si hay participación organizativa o supervisión por parte del organismo electoral. En Argentina, Honduras y Uruguay se realizan elecciones internas abiertas obligatorias. Por otro lado, en Panamá, Paraguay o Venezuela, las internas son cerradas^{7, 8}.

En un segundo modelo, se establece como mecanismo la convención partidaria. Este es el caso de Guatemala, donde el artículo 26 de la Ley Electoral determina que sea la Asamblea Nacional de cada partido (órgano colegiado) la que decida la candidatura presidencial. El artículo 26⁹ establece como atribución de la Asamblea Nacional de cada partido “*elegir y proclamar a los candidatos de partido, a la Presidencia y Vicepresidencia de la República*”. Sumado a este caso en el cual la convención partidaria está establecida por ley, existen, en la práctica, una gran cantidad de partidos en la región que establecen este mecanismo en sus estatutos.

El tercer modelo agrupa a aquellos países en los que la ley no establece una modalidad específica y cada partido opta según su voluntad. En el caso colombiano, el artículo 107 de la Constitución¹⁰ y el artículo 10 del Estatuto Básico de los Partidos Políticos¹¹ marcan que las elecciones internas son una alternativa, pero que queda libre la opción para los partidos de utilizarlas o no. En estos casos, prima el principio de autoorganización de los partidos, que definen en sus estatutos el modo de selección de las candidatas y candidatos. También en el caso peruano, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) brinda asistencia técnica a las organizaciones que lo soliciten, respecto a las elecciones internas de los partidos

⁶ En algunos casos, la ley no especifica.

⁷ Para los casos del Caribe no se han obtenido datos. En los casos de Venezuela y Paraguay, las autoridades electorales han prestado asistencia en elecciones internas.

⁸ XIII Reunión de Autoridades Electorales de la Organización de Estados Americanos

⁹ <http://old.congreso.gob.gt/Pdf/Normativa/LeyElectoral.PDF>

¹⁰ <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

¹¹ ARTÍCULO 10. CONSULTAS INTERNAS. <Artículo modificado por el artículo 1de la Ley 616 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> La organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten a través de sus respectivas autoridades estatutarias, para escoger candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales, como para tomar decisiones con respecto a su organización, interna o variación de sus estatutos.

<http://www.registraduria.gov.co/Ley-130-de-1994-Consejo-Nacional.html>



OEA Más derechos para más gente



XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

políticos. Incluso ha desarrollado un Manual¹² para organizar elecciones internas en los partidos políticos y movimientos políticos, buscando promover la democracia y el orden en los mismos¹³.

B. Participación de minorías, mujeres, jóvenes e indígenas en la toma de decisiones del partido
La participación de las minorías, mujeres, jóvenes e indígenas es importante no sólo a nivel de sus miembros, sino en los cargos de dirección; para promover la igualdad participativa y representación política. Lo que en teoría se busca es que la toma de decisiones llegue idealmente a estar descentralizada, con ópticas de distintas aristas.

Sobre la inclusión de mujeres, por ejemplo, se han incluido cuotas de representación de mujeres, que en muchos casos se comenzaron a aprobar desde los años 90: Argentina en 1991, Paraguay en 1996, Bolivia, Brasil y Perú en 1997; y así varios más posteriormente¹⁴.

C. Rendición de cuentas de las autoridades de los partidos y de los candidatos a cargos públicos
La rendición de cuentas favorece a un mayor control y fiscalización de parte de los ciudadanos hacia sus autoridades; y hasta cierto punto se extiende a los militantes respecto a sus dirigentes. En este sentido, los propios dirigentes de una organización deberían responder a las exigencias de la ley, los estatutos y los principios del partido, rindiendo cuentas a sus miembros, quienes con esa información puedan decidir sobre el destino de dichas autoridades. Por ejemplo, países como México o Perú cuentan con áreas especializadas dedicadas a la fiscalización y seguimiento de los gastos partidarios.

No obstante, algunos países, como Argentina, Bolivia, Venezuela, no cuentan con una regulación para publicar información contable sobre candidatos electorales. En el caso de El Salvador incluso, se establece que los candidatos no cuentan con una contabilidad aparte a la del partido, ni realizan actividades de recaudación de manera autónoma o sin control partidario¹⁵.

Respecto a los **elementos externos** del partido que fomenten la democracia interna, se debe tener en cuenta la presencia o no de legislación y normas electorales pertinentes, las cuales determinen la estructura del voto

¹²https://www.onpe.gob.pe/modFinanciamiento/Asistencia-Tecnica/Asistencia/Manual_Elecciones-Internas-Partidos-Movimientos-Politicos.pdf

¹³<http://gestion.pe/politica/onpe-este-martes-13-se-inicia-periodo-elecciones-internas-partidos-politicos-214515>

¹⁴ TSE, *Op cit.*

¹⁵https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/electoral_code_booklet-vdg_a2_final2.pdf

XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

vigente en el sistema electoral del país, la organización del gobierno, las características sociopolíticas del partido, la cultura política de los ciudadanos, entre otros.

En América Latina se han evidenciado distintas medidas para promover la democracia interna en los partidos políticos. Asimismo, ello no sólo contribuye a fomentar la solidez de los partidos, sino que ayuda a evitar una crisis de credibilidad partidaria por parte de la ciudadanía respecto a temas como el clientelismo, los canales de participación ciudadana, la debilidad de contenido de las propuestas y su ejecución, etc.

Si bien en la región no existe un consenso general para regular la democracia interna de los partidos políticos, existen ciertas situaciones que no pueden ignorarse. Por ejemplo, se plantean ciertas interrogantes como hasta qué punto el Estado, a través de sus órganos electorales, debe regular la organización y el funcionamiento de los partidos políticos? O si, por el contrario, deben mantenerse en la esfera privada y no ser regulados externamente? Se presenta entonces un debate interesante sobre el balance de la participación democrática de los afiliados de una organización política y la autoorganización del grupo político.

Se considera que una buena cooperación de los partidos políticos con los entes electorales crea una guía legal y política más prospera en temas electorales, que crean fluidez y seguridad del accionar de los partidos.

D. Justicia interna de los partidos políticos

Es importante que los partidos políticos cuenten con mecanismos para impartir justicia, que sean claros e íntegros, con instancias impugnativas determinadas e imparciales. Es decir, que sean instancias auténticas de resolución de conflictos. De esta manera, es necesario evaluar su eficacia y pertenencia. Por ejemplo, es necesario reforzar sus facultades fomentando que sean transparentes y claros sobre el proceso de la designación de sus integrantes y aquellos que lideren las instancias de justicia e impugnación, estabilidad del cargo, vías administrativas, etc¹⁶. Además, otro elemento fundamental en la justicia interna de los partidos políticos es el respeto al debido proceso, el cual no solo es parte de los órganos jurisdiccionales: “...*Los órganos de justicia partidaria, al realizar funciones de naturaleza jurisdiccional, deben cumplir con la garantía del debido proceso, ya que este derecho es básico para que los militantes se encuentren en posibilidad de reclamar el cumplimiento de los derechos sustanciales*”¹⁷. Otros elementos importantes a considerar como parte de la justicia interna de los partidos políticos son los siguientes¹⁸: contar con órganos partidistas establecidos antes de los hechos materia del litigio; independencia e imparcialidad de los integrantes del órgano; y la existencia de medios para reestablecer la situación anterior a la demanda.

¹⁶ <http://strategiaelectoral.mx/blog/2016/06/29/ii-retos-de-la-justicia-electoral-la-justicia-al-interior-de-los-partidos-politicos/>

¹⁷ http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/47_seleccion.pdf

¹⁸ *Ibidem*

XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

A manera de reflexión dada la importancia que reviste la democracia interna de los partidos políticos, la XI RAE busca generar un espacio para que los países compartan experiencias sobre los desafíos que presenta este tema.

Los países latinoamericanos han ido incorporando cada vez más medidas para promover la democracia, incluyendo niveles de transparencia, participación y apertura en las estructuras partidarias de las organizaciones políticas¹⁹. Así, es trascendental también establecer el rol de la autoridad electoral y conocer si su involucramiento en la democracia interna de los grupos políticos los hace más sólidos y democráticos.

Es importante profundizar en las diferencias organizativas y de vida interna de los partidos desde sus estructuras en regímenes presidencialistas, en contraste con los parlamentarios.

Finalmente, conocer en qué medida es importante el fomento de mecanismos de justicia interna partidaria como método para fortalecer la democracia en los sistemas electorales. El DECO busca conocer cómo las autoridades lidian con ésta temática para poder contribuir en el desenvolvimiento de estrategias y apoyar a los Estados Miembros a afrontar las dificultades que pueden presentarse.

2. Voto en el extranjero

La migración internacional se manifiesta a través de movimientos permanentes y temporales. Durante el periodo 2011-2013 aumentó la migración internacional hacia los países de las Américas en un 5% en promedio por año. Si se mantiene dicha tasa, en cuatro años, el nivel de los flujos de inmigración en esos países se duplicará²⁰. Debido al gran movimiento migratorio de los ciudadanos en las Américas, el sufragio en el extranjero se ha convertido en una realidad que afecta a los Estados, a los propios ciudadanos, y al ejercicio de sus derechos políticos.

El voto en el extranjero refiere al conjunto de procedimientos y normas que facultan a electores calificados que se encuentran fuera de su país, de manera temporal o permanente, a ejercer su derecho al voto fuera de

¹⁹ <http://www.elcorreo.eu.org/Un-desafio-del-desarrollo-en-America-Latina-La-democracia-interna-de-los-partidos?lang=fr>

²⁰ <https://www.oas.org/docs/publications/SICREMI-2015-SPANISH.pdf>



OEA Más derechos
para más gente



XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

su territorio nacional²¹. Igualmente, el voto en el extranjero se funda en la noción de la ciudadanía transicional la cual “extiende” de cierta manera la ciudadanía de un connacional fuera de su territorio. Por ello, se entiende que el concepto de ciudadanía y del ejercicio de los derechos y deberes de los migrantes busca mantener la conexión entre el Estado y la diáspora, generando una relación de interdependencia y cooperación.

Los electores que sufragan desde el extranjero cuentan con algún vínculo cívico, étnico o nacional con el territorio donde se llevará a cabo la elección. Asimismo, el Estado que permite el voto en el extranjero establece ciertas delimitaciones sobre quiénes pueden votar en el exterior y en qué clase de elecciones pueden participar. Por ejemplo, en Latinoamérica, Colombia fue uno de los primeros países en adoptar dispositivos sobre el voto en el extranjero, en 1961, para elecciones presidenciales, legislativas y consultas en la modalidad personal; Brasil siguió sus pasos y adoptó dispositivos pertinentes para el voto en el exterior en el año 1965, aunque solo para presidenciales en la modalidad personal (bajo la urna electrónica). Así, muchos otros países fueron adoptando medidas similares²². México fue uno de los países que adoptó medidas en el año 2005 para elecciones presidenciales en la modalidad postal, siendo de especial impacto la población de mexicanos que vive en Estados Unidos, con el 97.54% de la diáspora mexicana, la cual data de 12'009,281 millones de mexicanos²³.

Clases de voto en el extranjero

El voto en el exterior se realiza de distintas maneras, como las siguientes²⁴:

- a. Voto personal: El votante se presenta a un lugar determinado para sufragar. Generalmente se llevan a cabo en recintos de embajadas, misiones diplomáticas o consulados.
- b. Voto postal: El elector recibe vía correo los documentos para votar y luego de marcar su papeleta, la envía al país de origen.
- c. Voto por delegación de poder: Donde el ciudadano apto para votar en el extranjero se encuentra facultado para nombrar a un apoderado que lo represente para emitir el voto en una mesa en el extranjero.
- d. Voto electrónico o vía telefónica
- e. Voto por fax

La modalidad más usada por los países latinoamericanos es el voto personal en una embajada o consulado diplomático, donde existen registros en dichas entidades sobre los votantes aptos en aquellas jurisdicciones.

²¹ <https://aceproject.org/ace-es/topics/va/va20>

²² http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/XII.pdf

²³ <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo>

²⁴ http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Votex-SPA.pdf

²⁵ <https://aceproject.org/ace-es/topics/va/va10>



OEA Más derechos
para más gente



XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

Algunos de los países que aplican el voto en el extranjero en el continente son Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos de América, Guyana, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, entre otros²⁶. Países como Nicaragua, cuentan con legislación electoral que prevé el voto en el extranjero bajo ciertas condiciones, como que el voto se ejerza con las mismas seguridades, control, vigilancia, transparencia, etc., como si fuera en el territorio nacional. Sin embargo, a la fecha ha habido ciertas situaciones que han impedido el ejercicio del voto a nicaragüenses en el exterior²⁷.

Del mismo modo, hay ciertos países de América que no cuentan con voto en el extranjero, como Antigua y Barbuda, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Haití, entre algunos otros. Países como Barbados, por ejemplo, cuentan con voto en el extranjero restringido sólo para oficiales del sector público sirviendo en el exterior²⁸.

Elementos

El proceso electoral para los connacionales en el extranjero implica elementos de diferente naturaleza que supera los derechos políticos. Incluye así la voluntad política de los actores en el proceso, la capacidad del Estado en llevar a cabo la votación (al igual que su cabida económica) y la seguridad del sistema electoral. También, se incluyen aspectos como²⁹:

- a. **Elementos jurídicos:** La legislación del país debe contemplar la posibilidad de sufragio de los ciudadanos en el extranjero y cómo realizarla (inscripción de registros, ejercicio del voto, escrutinio, horarios de votación, medios de impugnación, etc.). Del mismo modo, se debe analizar si las normas jurídicas del país:
 - (i) Amparan un sentido amplio de la aplicación (donde la legislación procesal se aplique a todos los países donde existan nacionales o sólo aquellos donde existan ciertas circunstancias).
 - (ii) Cuentan con una cobertura restringida respecto a los votantes (si hay un trato diferenciado sobre las fuerzas armadas, servicio exterior, ocupaciones especiales y sus familiares) o amplia (que aplique a todos los nacionales que cumplan ciertos requisitos como la edad, nacionalidad, años de residencia, etc.)
 - (iii) Tienen una regulación en el extranjero sobre las campañas electorales, financiamiento, rendimiento de cuentas, entre otros.

²⁶ http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Votex-SPA.pdf

²⁷ <http://www.laprensa.com.ni/2016/06/02/politica/2045031-nicas-en-el-exterior-recordados-solo-en-tiempos-de-campana-electoral>

²⁸ [http://www.electoral.barbados.gov.bb/documents/Representation%20of%20the%20People%20Act,%20CAP12%20\(2007-19\).pdf](http://www.electoral.barbados.gov.bb/documents/Representation%20of%20the%20People%20Act,%20CAP12%20(2007-19).pdf)

²⁹ http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/voto%20en%20el%20extranjero



OEA Más derechos
para más gente



XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

- (iv) Exigen o no el voto, al igual que la aplicación de multas y/o sanciones por no presentarse a votar en el proceso electoral.
- (v) Cumplen el calendario electoral para las etapas de la organización y ejecución de las votaciones en el exterior (inscripción de los electores, tiempos de traslado de las boletas, etc.)
- (vi) Imponen sanciones administrativas y/o penales por actos o faltas irregulares en el proceso de votación en el extranjero.
- (vii) Precisan cómo se vota y las medidas para evitar votación múltiple.
- (viii) Autorizan observadores internacionales, al igual que detallan sus competencias.

b. **Elementos institucionales:** En este aspecto, se debe analizar la coordinación de las instancias del Estado como el Poder Legislativo, entes electorales y el Ministerio de Relaciones Exteriores. De igual manera, se debe precisar si es que hubiera la participación de organismos internacionales como las Naciones Unidas, u organismos internacionales regionales como la Organización de Estados Americanos, ya sea que cuenten con una participación activa (donde las votaciones se realicen en sus instalaciones o si su desenvolvimiento es de observación). Por otro lado, en algunas ocasiones es importante mantener una coordinación eficiente con:

- (i) Medios de comunicación, agencias de viaje, compañías aéreas, y compañías de comunicación.
- (ii) Servicios postales en ambos territorios.

Además, es importante contar con mecanismos de difusión del material electoral e incluir indicaciones pertinentes sobre el proceso de votación para los ciudadanos en el extranjero, al igual que la promoción de sus derechos y deberes entorno a las elecciones.

c. **Elementos técnicos/organizativos:** Donde se velen aspectos socio-demográficos del electorado, es decir, establecer cuantas personas votarán, distribución de material por países (y dentro de estos), movilidad, condición migratoria del electorado, entre otros. También, deben analizarse aspectos sobre la educación cívica de los votantes y sus credenciales para votar. Respecto a las autoridades de mesa, se debe incluir la capacitación del personal encargado de los centros, impresión, distribución; y seguridad en el escrutinio, transmisión de resultados y traslado de los materiales electorales.

Dispositivos de votación

Algunos de los dispositivos que se utilizan para lograr el voto en el extranjero son medios electrónicos como el *e-voting* (o voto electrónico), donde es posible votar para referendos y elecciones en general (según lo que sea permitido bajo cada legislación). Si bien existen diferentes clases de sistemas, los más comunes son los de registro electrónico directo (RED) donde se registra el voto de manera directa y no es necesario enviarlo por Internet u otra red. Por ejemplo, cuando un elector emite su voto mediante una pantalla *touchscreen*, el



OEA Más derechos
para más gente



XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

voto queda registrado automáticamente. Incluso en algunos casos puede llenar una papeleta y luego introducirla mediante un escáner³⁰.

Por el contrario, el *e-voting* consiste en la emisión del voto por Internet desde una computadora personal. Hay otros medios para votar de manera electrónica, por ejemplo, a través de un asistente personal digital (PDA por sus siglas en inglés), y los teléfonos móviles o fijos.

En cuanto al voto electrónico, es importante distinguir que dos conceptos: el presencial y el remoto. El presencial es aquel descrito anteriormente donde el elector realiza su voto de manera física en una mesa de votación. El remoto se evidencia cuando el elector emite su voto lejos de la mesa electoral.

Empadronamiento

El empadronamiento de los electores es un tema central en la votación. Por ello, se deben contar con medidas para periódicamente realizar actualizaciones. Los ciudadanos en el exterior deben conocer las reglas claras para modificar sus datos, al igual que para inscribir ciudadanos y modificar los decesos. Algunas opciones para realizar el empadronamiento son las siguientes:

1. Vía postal
2. Vía consular
3. Vía electrónica
4. Vía presencial ante funcionarios electorales

El voto en el exterior puede llegar a ser un tema de debate para algunos países. Existen argumentos a favor que sustentan que en ciertos casos el voto electrónico remoto para los ciudadanos en el extranjero es recomendable porque puede ahorrar costos en determinadas circunstancias. Además, si los países se encuentran intentando introducir el voto electrónico al público residente en el país, el voto en el extranjero puede ser un buen grupo para probarlo. Argumentos en contra señalan que la seguridad del voto y su emisión pueden verse vulneradas y/o que la estructura para su emisión puede ser costosa.

Otros argumentos señalan que los votantes podrían tener dificultades para emitir un voto electrónico (por ejemplo, personas de avanzada edad, dificultad para usar el Internet, etc.). También, se puede considerar que los costos para iniciar el proyecto de voto electrónico pueden ser altos.

³⁰ http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Votex-SPA.pdf



OEA Más derechos
para más gente



XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

La OEA reconoce los retos por los que los países se enfrentan y busca potenciar los sistemas electorales a través de recomendaciones. Por ejemplo, la Misión de Observación Electoral en Colombia en el 2014 recomendó que “...las debilidades detectadas sobre el voto en el extranjero podría influenciar la intención de voto en el territorio colombiano, por ello la Misión de la OEA recomienda reformar el marco legal para que los votos recibidos en el extranjero durante cualquier día de la semana serán contabilizados al final de cualquier jornada y que las urnas queden debidamente selladas y custodiadas hasta ese día, así como prohibiciones y sanciones contundentes ante la difusión preliminar de resultados”³¹.

No siempre es fácil diseñar un sistema que permita el voto en el exterior, incluso en algunas ocasiones puede llegar a ser complicada su implementación si no se cuentan con los instrumentos o garantías para ello. En todo caso, es importante que los Estados Miembro consideren los costos y las complejidades que implica un voto en el exterior, al igual que los tiempos para su recolección y emisión. Sin embargo, no considerar el voto en el extranjero podría llegar a vulnerar los derechos fundamentales de los ciudadanos de quienes no se encuentran en su país de origen.

La Organización de Estados Americanos vela por promover elecciones transparentes y justas. Por ejemplo, en el año 2014 en El Salvador se realizaron recomendaciones para que el voto en el extranjero que, si bien cuenta con un balance positivo, pueda “analizar la conveniencia de flexibilizar los requisitos para el registro en el exterior; ampliar la cobertura en Estados Unidos, principal destino de los emigrantes salvadoreños; y, esfuerzos más consistentes en los otros países para que los salvadoreños acudan a inscribirse y luego voten”³². Si bien cada caso envuelve una realidad particular, es importante que las autoridades electorales compartan casos de aprendizaje para poder implementar soluciones a problemas similares. Lo que se busca con el voto en el exterior es realizar elecciones más inclusivas, sin importar el lugar de residencia del ciudadano. Al mismo tiempo, se busca cumplir con la justicia electoral, respetar los derechos políticos de los votantes e incrementar su participación en procesos electorales. De forma paralela, se busca generar confianza y seguridad en el electorado, el Estado, los partidos políticos y los candidatos a cargos populares.

La movilidad migratoria de los ciudadanos a nivel mundial ha llegado a incrementarse de manera ascendente anualmente, lo cual genera que el voto en el extranjero sea un elemento importante a considerar por todos los actores políticos en los procesos electorales. El Estado debe velar por que las condiciones de los ciudadanos y sus derechos políticos se respeten dentro y fuera de su territorio. El elegir y ser elegidos como autoridades es un derecho de gran relevancia para los ciudadanos, y por ello, es importante promover prácticas y

³¹ <http://www.oas.org/eomdatabase/missionRecomm.aspx?Lang=es&Id=189&MissionId=241>

³² https://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/InformeVerbal_El_Salvador.pdf



OEA Más derechos para más gente



XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

legislación pertinente para poder mantener y fortalecer los vínculos entre los Estados y aquellos connacionales que han inmigrado de manera circunstancial o permanente.

En este sentido, habría que preguntarse también, ¿hasta qué punto es decisiva la participación de los ciudadanos votantes en el extranjero para determinar los resultados de una elección? ¿Sería importante que los partidos políticos y los candidatos electorales creen interés entre los ciudadanos en el extranjero para favorecerlos con sus votos, mediante la promoción de medidas que beneficien e involucren más a la diáspora en las decisiones y/o políticas de gobierno? El DECO y las entidades organizadoras de México esperan poder debatir acerca de estas inquietudes y poder conversar sobre el futuro panorama en la región sobre este aspecto.

3. Distritación

Si bien son diversos los factores que deciden los resultados de un proceso electoral, la distritación puede llegar, en ciertas ocasiones, a ser un gran determinante en la elección de gobernantes, si es que ha sido realizada de una manera óptima para garantizar la voluntad de los ciudadanos y su representación.

El proceso de **distritación** es la delimitación de los límites geográficos de las áreas o distritos electorales del territorio de un Estado. Incluso, la distritación puede llegar a incluir aspectos como la asignación de electores de los lugares de votación.

La importancia de la distritación cobra más o menos relevancia dependiendo del sistema de electoral utilizado. Por ejemplo, cuando el sistema usado es de representación proporcional, cada elector ejerce su derecho al sufragio en una misma boleta y el porcentaje de la población que va a votar determina el resultado final. Es decir, que el efecto de la distritación no es trascendental respecto a los resultados finales del proceso electoral. En cambio, cuando el sistema electoral se basa en una mayoría relativa, la variación de los distritos electorales cobra influencia en el resultado final, según las características de cómo se hayan distribuido los distritos³³. Lo ideal es que exista un equilibrio demográfico entre los mismos, contando con un número de la población meta por distrito, similar a los demás, de acuerdo a características demográficas y sociales establecidas.

³³ <http://aceproject.org/main/espanol/em/eme05.htm>



OEA Más derechos
para más gente



XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

Por otro lado, la **redistribución** señala la modificación de los límites de los anteriores distritos para crear nuevas fronteras electorales que sean precisas y reflejen la realidad demográfica de los territorios, según criterios específicos de cada país³⁴.

Las leyes y normas electorales de un país convienen quién o qué entidad electoral debe realizar el proceso de distribución. Incluso puede ser un trabajo independiente al de la autoridad electoral, por ejemplo, una comisión independiente puede ser quien se encargue de fijar los criterios para las delimitaciones. Del mismo modo, las normas electorales establecen cuándo se debe llevar a cabo la distribución, al igual que los plazos para dicho procedimiento. Por ejemplo, cada 5 o 10 años, o antes de cada elección general. En ciertas ocasiones, se llevan a cabo variaciones en la distribución cuando se evidencian cambios significativos en el porcentaje de la población, por ejemplo, debido a migraciones. En caso de que la ley no contemple circunstancias para una distribución, será potestad de la autoridad electoral decidir sobre los procedimientos específicos de acuerdo a las circunstancias propias del país.

Más allá del marco jurídico que pueda existir respecto a esta realidad, es importante contar con elementos esenciales como con un registro de electores confiable, a base de censos periódicos y de registros de partidas de nacimiento y defunciones actualizadas. Si bien esta realidad no es posible en su totalidad en ciertos países, contar con cierta información es mejor que no tener información disponible.

Asimismo, la distribución debe buscar ser neutral y basarse en datos específicos, que no vulneren en última instancia el voto individual. Si los distritos no son equilibrados de acuerdo al número de habitantes principalmente, entonces se puede producir un sesgo llamado *malapportionment* (mala proporción, en español) que puede atentar contra los derechos de los ciudadanos y la representatividad de los propios territorios³⁵. En ninguna circunstancia la distribución debería ofrecer ventaja alguna sobre algún candidato o partido.

En América, existen casos emblemáticos como el de Estados Unidos donde la distribución cobra relevancia en el apoyo a los candidatos y partidos durante un proceso electoral. La Constitución de los Estados Unidos requiere un censo nacional cada 10 años³⁶. Después de cada censo, la nueva información se utiliza para modificar el número de distritos que cada Estado obtiene (cada Estado tiene que tener al menos un escaño en el Congreso). Este proceso se llama "redistribución" y ayuda a mantener la igualdad de representación basada en la población, así como para garantizar que los mismos votos se ponderarán de manera similar en un proceso electoral. Cuando cada Estado recibe el número de distritos asignados, es su responsabilidad trazar las fronteras de cada uno. Dependiendo de cada Estado, la responsabilidad de "redistribuir" los límites

³⁴ http://148.206.107.15/biblioteca_digital/articulos/12-582-8314afm.pdf

³⁵ *Ibidem*

³⁶ El último censo fue realizado en 2010

XI REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

de los distritos recae en la legislatura o en una comisión independiente. Posteriormente, las votaciones serán decisivas de acuerdo al número de votos electorales que tenga cada distrito en cada Estado, y de acuerdo a su historia o inclinación partidaria.

La distritación y redistribución periódica resulta esencial para mantener una democracia representativa, pues establecen y delimitan los espacios físicos que permitan, durante el proceso electoral, establecer un vínculo de representación entre los gobernantes y ciudadanos³⁷.

Uno de los principales problemas de la distritación es su alta politización y el conflicto de intereses que esto puede llegar a representar en algunos países, “hoy, la redistribución sigue siendo un proceso politizado —en los ámbitos local y nacional en muchos países—, del cual los actores involucrados buscan beneficiarse. En la mayor parte de los casos en donde las fronteras electorales se redefinen en el seno del poder legislativo, y los beneficiarios del trazo distrital son los encargados de aprobarlo, hay un conflicto de interés. En muchos países, los recintos legislativos se convierten en el centro de disputa entre el partido que cuenta con la mayoría legislativa y los partidos minoritarios que tratan de evitar que sus electores sean divididos en muchos distritos o agrupados en uno solo”³⁸.

Finalmente, se debe resaltar que los distritos son los núcleos base de representación de los sistemas políticos, que muestran los intereses de los ciudadanos, comunidades y grupos que serán representados por las élites gobernantes posteriormente. Deben garantizar el principio de un *hombre un voto*, deben asegurar que los votos representen lo mismo lo que aporta competitividad en las elecciones.

Dada la importancia del presente tema, la XI RAE busca propiciar una conversación sobre los desafíos de la distritación en la actualidad, al igual que responder de manera conjunta a las dudas y comentarios que se puedan generar como parte del debate.

³⁷ <http://alejandrotrelles.com/wp-content/uploads/2012/12/PMP-Mexico-NGOs-291012.pdf>

³⁸ Trelles Alejandro, Martínez, Diego “Fronteras Electorales: Lecciones de la Distritación en México” en Política y Gobierno, Volumen XIX, Número 2, 2012, pp. 199-241.