



XIII REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

DOCUMENTO CONCEPTUAL

Las Reuniones Interamericanas de Autoridades Electorales (RAE) promueven el intercambio de conocimiento, experiencias y prácticas exitosas sobre la administración electoral en la región. En particular, estas reuniones facilitan 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. La realización de la XIII RAE, único foro que reúne a todas las autoridades del hemisferio, busca continuar con un espacio ya establecido en el que también se plantean y discuten los desafíos que las mismas autoridades identifican.

A la fecha, se han llevado a cabo doce Reuniones Interamericanas de Autoridades Electorales. La última se llevó a cabo en el año 2017 en Cartagena, Colombia. La décimo tercera 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. ***“Más allá de los techos de cristal. Retos para la participación política efectiva de la mujer”.***
2. ***“Modelos de regulación para el acceso equitativo a los medios de comunicación”***
3. ***¿Regular o no regular? Desafíos en el establecimiento de límites en los gastos de la campaña electoral”.***
4. ***“Encuestas de opinión en los procesos electorales: ¿la foto del momento o la foto del futuro?”***

En cuatro sesiones plenarias y un conversatorio denominado *“Redes Sociales: ¿Cómo garantizar la privacidad de datos, la libertad de expresión y a la vez combatir la desinformación?”*, los asistentes a esta reunión podrán dialogar sobre logros, preocupaciones y tendencias en cada uno de los temas abordados. Cada panel será introducido por presentaciones de expertos en la materia, que buscarán compartir su conocimiento y los desafíos existentes para promover una discusión sustantiva entre las autoridades electorales.

A continuación se desarrollan los temas a abordar durante las plenarias:



MESA PLENARIA I: “Más allá de los techos de cristal. Retos para la participación política efectiva de la mujer”.

La participación política es un derecho fundamental, que permite a los ciudadanos y ciudadanas ser parte de la toma de decisiones de su país. En los estados de la región, las leyes y las normas electorales aseguran que las mujeres tengan igualdad de acceso a las urnas. Sin embargo, las mujeres siguen topándose con una gran variedad de obstáculos a su participación plena en la esfera política, incluyendo los desafíos estructurales, físicos, psicológicos, sociales y culturales.

Desde la década de los años '90, la mayoría de los países ha adoptado acciones afirmativas (cuotas y/o leyes de paridad) que han promovido el acceso de las mujeres al poder legislativo. En la actualidad, en las Américas hay un promedio de 29,5% de mujeres electas en las cámaras bajas (IPU, 2018) y es la segunda región del mundo con más mujeres parlamentarias después de los países nórdicos. En ese aspecto, países como Bolivia¹, Costa Rica², México³ y Nicaragua⁴ se destacan debido a que la conformación de sus cuerpos legislativos actuales está muy cercana a la paridad.

Al analizar la participación de mujeres en el poder legislativo a nivel subregional, se vislumbra que en el Caribe únicamente el 19.5% –en promedio– de los escaños son ocupados por mujeres⁵. Una excepción importante a destacar es Grenada, que alcanzó en 2018 el 46.7% de representación femenina en el parlamento. Esta situación dispar en las condiciones de acceso de los hombres y mujeres en el Caribe ya está siendo abordada por varios países, como en el caso de República Dominicana, que recientemente aprobó una Ley⁶ que establece que las listas de candidaturas deben contener al menos 40% de alguno de los sexos. En Guyana, desde el 2000 la Ley Electoral⁷ estableció cuotas de género donde se especifica que para que un partido pueda participar en la contienda electoral, debe contar con un tercio de mujeres en su lista.

Es oportuno también destacar que si analizamos las posiciones ocupadas por mujeres a nivel de Jefatura de Estado y/o Gobierno, la tendencia subregional se revierte. Mientras que estos puestos de liderazgo son ocupados por mujeres en al menos cuatro países del Caribe (Grenada, Las Bahamas, Barbados y Trinidad y Tobago), en América Latina actualmente ninguna mujer ocupa el cargo de Jefe de Estado.

¹ 53.1% en la Cámara de Diputados y 47.2% en el Senado.

² 45.6% en la Asamblea Legislativa (unicameral).

³ En la Cámara de Diputados 48.2% de las curules están ocupadas por mujeres y en el Senado 49.22%.

⁴ 45.7% en la Asamblea Legislativa (unicameral).

⁵ <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica>

⁶ Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos del 9 de agosto de 2018. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/08/LEY-PARTIDOS.pdf>

⁷ http://www.gecom.org.gy/assets/docs/laws/Local_Authorities_Elections_ACT_NO_15_OF_2000.pdf



Los retos para la participación política efectiva

Estos datos sugieren que se han hecho importantes avances en cuanto al acceso de las mujeres a la esfera política. A pesar de los logros en cuanto al acceso formal de las mujeres a los cargos de elección popular, lo cierto es que las democracias de América Latina y el Caribe continúan enfrentando múltiples desafíos para lograr la igualdad entre hombres y mujeres para acceder a cargos de elección popular. Persisten las barreras económicas, sociales, institucionales y culturales que limitan su participación, particularmente, en los cargos de gobierno. Entre ellas:

- Los **estereotipos** que ubican a la mujer en **los roles tradicionales de género**. Es decir, culturalmente todavía se ubica a las mujeres en la esfera privada/doméstica, cuidando de los hijos y del hogar y no en puestos de liderazgo político. Asimismo, se espera que aquellas mujeres que ingresan al campo político concilien la vida laboral con la familiar de forma eficiente – algo que no se espera de los hombres. Estos estereotipos de género además son replicados por **los medios de comunicación** que, en general, tratan de forma diferente a las mujeres, enfocando su cobertura en las relaciones privadas, el aspecto físico, la actitud y la conducta de las candidatas, en vez de sus propuestas políticas o sus logros.
- El acceso a **financiamiento político**, que tradicionalmente favorece de manera desproporcionada las candidaturas de hombres, así como la insuficiencia de fondos y programas para la capacitación de liderazgos femeninos. Además, arrastran históricamente una desigualdad económica persistente para las niñas y las mujeres, quienes reciben menos recursos económicos, un nivel menor de educación, un acceso restringido a ocupaciones directivas y salarios más bajos con los mismos niveles de calificación en comparación con los niños y los hombres.
- Junto con el aumento de las mujeres en los espacios políticos, también ha habido un incremento preocupante en la **discriminación y la violencia contra las mujeres** en este ámbito. El uso de la violencia sexual contra candidatas electorales, la quema de materiales de campaña electoral de mujeres, las presiones para la renuncia a los cargos, o las amenazas a mujeres que ocupan cargos públicos a través de las redes sociales, constituyen algunos de los actos violentos contra mujeres políticas que se han registrado en los últimos años.

En suma, persiste la brecha entre el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres y el ejercicio de éstos en la práctica, esto se agudiza para las mujeres que pertenecen a grupos tradicionalmente excluidos de la política.

¿Qué medidas podemos tomar para eliminar las inequidades actuales, empoderar a las mujeres y evitar casos de violencia política en razón de género?

Las autoridades electorales tienen un rol fundamental en la aplicación de las medidas de acción afirmativa y en la implementación de otras normas para la inclusión de la mujer en los espacios políticos



de su país. Además de lo anterior, se destaca la necesidad de **destinar financiamiento público** específicamente a la capacitación de liderazgos femeninos al interior de los partidos en épocas no electorales y de fomentar la **creación y la utilización de redes de apoyo** para impulsar a las mujeres. Esto con el propósito de facilitar el intercambio de conocimientos, el establecimiento de alianzas estratégicas, el fomento de la confianza y el empoderamiento de las mujeres. Cuando estas redes incluyen aliados masculinos poderosos con sensibilidad de género, ellos pueden proporcionar un ímpetu adicional para las mujeres que buscan posiciones de liderazgo.

Asimismo, tienen un rol importante en la prevención y sanción de casos de violencia política en razón de género. Algunas acciones clave incluye vigilar y denunciar los casos de violencia contra la mujer en las elecciones, analizar los procedimientos de inscripción de votantes y candidatos para impedir que se levanten barreras a la participación de la mujer; velar por que los arreglos de votación garanticen la seguridad de las mujeres en los centros de inscripción y las mesas electorales; integrar la información sobre la violencia contra la mujer en la política y las elecciones y las respectivas medidas de mitigación en los programas de formación para los administradores electorales; y velar por que los sistemas de alerta temprana para la evaluación de la violencia electoral y la seguridad electoral hagan frente a las formas de violencia basada en el género. También se puede promover entre los partidos políticos la adopción de reglamentos internos, códigos de conducta y políticas de tolerancia cero para los responsables de cualquier forma de violencia contra la mujer en la política y las elecciones.

Finalmente, durante las campañas políticas todos los actores involucrados tienen la capacidad de promover la sensibilización de la opinión pública y las medidas para mitigar los estereotipos basados en el género y la violencia contra la mujer en la política.

Consideraciones finales

Nuestros países tienen pendiente transformar las condiciones de desigualdad para empoderar los liderazgos femeninos. Si bien los países han desarrollado distintas herramientas para impulsar los niveles de participación de las mujeres en cargos directivos, no se ha llegado a homologar en todos los Estados Miembros. Todos los países deben fortalecer las políticas públicas transversales de género que no sólo le den una participación real a la mujer en la política, sino que protejan sus derechos para que su involucramiento en este ámbito sea efectivo. Además, es necesario fomentar la solidez de estrategias con todos los sectores de la sociedad para empoderar a las mujeres, y resaltar su valiosa contribución y enfoque en las decisiones desde los cargos de representación que ocupen.

Como se ha mencionado anteriormente, las autoridades electorales juegan un papel importante en promover e implementar medidas para fomentar la participación política de las mujeres, así como reducir y eliminar la brecha de representación con la de los hombres. La OEA, a través de sus Misiones de Observación Electoral y de Cooperación Técnica también tiene un rol importante para promocionar medidas que permitan a las mujeres el acceso a su pleno ejercicio de participación en la política, tomar decisiones y ser parte activa de la sociedad desde donde decidan ejercer.



Finalmente, cabe recalcar que una democracia plena sólo se logrará cuando ambos géneros se encuentren representados tanto en voz como en voto en las distintas instancias de la vida pública, partidaria, y privada de nuestras sociedades. Por otro lado, las sociedades experimentarán una equidad efectiva en la esfera política cuando no sea necesario imponer normas de cuotas o legislaciones especiales para evitar las desigualdades que actualmente vivimos en nuestros países y permitir que las mujeres pasen fácilmente más allá de los techos de cristal.

Preguntas a considerar en el debate:

- ¿Más allá de las cuotas y la paridad, qué medidas innovadoras pueden tomar los países para aumentar la presencia de la mujer en todos los niveles del gobierno, incluyendo los órganos electorales?
- ¿Cómo promover la equidad en los liderazgos al interior de los partidos políticos?
- ¿Se incluye una perspectiva transversal de género para proponer programas y acciones de equidad en la política?
- ¿Cuentan las autoridades con algún sistema de queja y protocolo de acción para que las candidatas puedan denunciar maltratos por su condición de mujer durante la contienda electoral?
- ¿Qué tipo de sanciones o medidas correctivas existen para los actos de violencia política de género en la región?
- ¿Cómo ha afectado la incorporación de las redes sociales a la participación política de la mujer?





MESA PLENARIA II: “Modelos de regulación para el acceso equitativo a los medios de comunicación”

Existe un amplio consenso sobre el importante rol que juegan los medios de comunicación en las campañas políticas durante un proceso electoral, ya que los candidatos y candidatas recurren principalmente a ellos para transmitir sus propuestas a la ciudadanía. El acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos está ligado a dos principios democráticos básicos que son la equidad y el derecho a la información⁸. Por consiguiente, la libre circulación de ideas es un requisito básico para la promoción de espacios democráticos.

Este panel abordará los modelos de acceso a los medios de comunicación con que cuentan los partidos políticos y candidatos/as a través del financiamiento público indirecto.

Las autoridades electorales de la región deben velar por la equidad electoral, es decir, garantizar “condiciones de imparcialidad y libertad en la etapa preelectoral, el día de la elección y en la etapa post electoral, logrando que las y los candidatos puedan participar en relativa igualdad de condiciones por un puesto público”⁹. En ese contexto, las instituciones que administran las elecciones de la región están en búsqueda constante de modelos que promuevan la equidad en el acceso a los medios de comunicación.

Por un lado, las campañas electorales constituyen un espacio fundamental para el posicionamiento de las y los candidatos a partir de su imagen personal y la transmisión de mensajes políticos simplificados con el propósito de establecer un vínculo con la ciudadanía. Por otro lado, y teniendo en cuenta que según el Latinobarómetro 2016, la ciudadanía se informa de los acontecimientos políticos principalmente a través de la televisión (76%), la radio (37%) y diarios y revistas (27,7%)¹⁰, el acceso plural, abierto y equilibrado a estos medios proporciona a la ciudadanía la posibilidad de informarse adecuadamente respecto a la oferta electoral¹¹.

Esta alta inversión tiene que ver con que los medios tienen una alta penetración en todos los países de América Latina¹². La mayor parte del gasto (entre 60% y 80%) de los partidos políticos en la campaña electoral va dirigida hacia la publicidad en los medios de comunicación¹³. Al analizar estos datos, se

⁸ Cáceres, Karina “MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS El acceso a los medios de comunicación en tiempos electorales en América Latina” Seminario Internacional: Las Reformas Políticas a la representación en América Latina.

⁹ Organización de los Estados Americanos. *Metodología para la Observación de Medios de Comunicación en Elecciones: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*. Washington, DC, 2011

¹⁰ “Respuestas del conjunto de entrevistados en América Latina a la pregunta ¿Cómo se informa Ud. de los asuntos políticos?”, publicadas en la Base de Datos Online del Latinobarómetro 2016, disponible en <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

¹¹ Griner, Steve y Zovatto, Daniel De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina. Washington: IDEA Internacional y Organización de los Estados Americanos, 2004.

¹² Martín, D’Alessandro. (2018). Medios y Campañas Electorales: Reformas Políticas en América Latina. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/medios-y-campanas-electorales/>

¹³ Griner, Steven y Arias, César. Medios de comunicación y partidos políticos en América Latina: una aproximación más allá de la obsesión por controlar el gasto electoral. México D.F.: Fundación Friedrich Ebert, 2007.



vislumbra que el acceso por parte de candidatos y partidos a los medios de comunicación masivos, públicos y privados durante constituye un apoyo esencial para las campañas políticas¹⁴.

Fortalecer los marcos normativos para equilibrar la competencia política representa un inicio importante que promueve la igualdad de oportunidades para todos los y las aspirantes que quieren llegar a los espacios de representación política a través del voto popular. Al respecto, cabe destacar que la mayoría de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos han implementado algún tipo de regulación en esta área.

Los esfuerzos para garantizar la equidad en el acceso a los medios de comunicación en la región se han transformado en modelos regulatorios concretos, los cuales pueden dividirse en dos bloques: aquellos donde se da una prohibición absoluta en la contratación directa de propaganda y aquellos en los que existen prohibiciones más relativas,¹⁵ como el establecimiento de topes para la contratación de espacios publicitarios. Adicionalmente, cabe destacar que independientemente del tipo de regulación, se identifica que algunos órganos electorales incorporan entre sus funciones el monitoreo y control de medios.

En la región se utilizan diferentes mecanismos para promover la equidad en el acceso a medios, como por ejemplo: las “franjas electorales”¹⁶ es decir espacios gratuitos en radio y televisión dedicados a la propaganda electoral. Asimismo la limitación temporal de la campaña ha suscitado un rol estabilizador en la carrera electoral, disminuyendo la inequidad en la competencia política y evitando la saturación de los medios por mucho tiempo¹⁷. Otra de las tendencias de la región ha sido implementar un límite preciso en la contratación de publicidad o un límite global de gasto de campaña.

El criterio de distribución del tiempo en medios de comunicación para alianzas, movimientos y partidos varía de país en país. Algunos conceden espacios en los medios de comunicación públicos y/o privado de manera igualitaria, otros aplican un modelo mixto: igualitario para la elección presidencial y para los demás cargos un tiempo proporcional a los votos obtenidos en la última elección general.

Las modificaciones realizadas en materia de acceso a medios de comunicación y financiamiento indirecto de las campañas electorales en la región, en los últimos tiempos, han llevado a una concurrencia de modelos: **a)** Argentina, Brasil, Guatemala, Ecuador y México otorgan acceso a la radio y televisión como parte del financiamiento público indirecto, y establecen prohibiciones en la contratación de espacios adicionales; **b)** El Salvador, Colombia, Chile, Canadá, Haití¹⁸, Honduras,

¹⁴ Mieres Pablo, “Tendencias en la comunicación política y campañas electorales en América Latina” Más Poder Local, España, n° 14, 2013, pp. 42-50.

¹⁵ Martín, D’Alessandro. (2018). Medios y Campañas Electorales: Reformas Políticas en América Latina. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/medios-y-campanas-electorales/>

¹⁶ Grinner, Steven y Arias, César. Medios de comunicación y partidos políticos en América Latina: una aproximación más allá de la obsesión por controlar el gasto electoral. México D.F.: Fundación Friedrich Ebert, 2007.

¹⁷ CÁCERES, Karina “MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS El acceso a los medios de comunicación en tiempos electorales en América Latina” Seminario Internacional: Las Reformas Políticas a la representación en América Latina.

¹⁸ En el caso de Haití, la ley estipula el acceso gratuito a la radio estatal.



Jamaica, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, y Uruguay tienen un sistema mixto donde se otorga acceso a medios (públicos y/o privados) de manera gratuita, pero se permite la contratación en los medios privados; finalmente se encuentran aquellos que no otorgan acceso gratuito a medios, pero se permite la compra de espacios con ciertas restricciones y/o límites, por ejemplo durante período de campaña, sin exceder un porcentaje de gastos, etc.

Los avances en la región respecto a estas normativas han sido positivos en la mayoría de los países. Si bien el conjunto de regulaciones de cada país busca adaptarse a sus propios contextos sociales, políticos y económicos, en la práctica se observa que algunas medidas tienen mayor capacidad de generar un impacto positivo que otras. Pese a estos esfuerzos, en la región todavía se observan situaciones en que el éxito mediático de un candidato en competencia queda sujeto a su capacidad económica para contratar estos espacios.

Las Misiones de Observación Electoral de la OEA han observado que persisten algunos desafíos que pueden mejorarse a través del fortalecimiento de los marcos normativos vigentes. Entre ellos, se destacan los vacíos legales que existen respecto a la publicidad estatal y el uso de recursos del estado durante el período electoral. En algunos países el aparato estatal se ha utilizado para promocionar candidaturas u organizaciones políticas en las instituciones, obras o proyectos a su cargo, tergiversando las condiciones de la competencia política. Tener acceso a los recursos gubernamentales en el marco de una campaña electoral permite mayor cobertura y accesibilidad para los candidatos oficialistas, sin lugar a dudas este hecho, termina siendo un factor determinante de disparidad entre los aspirantes a los cargos públicos. En un contexto regional en el que muchos países permiten la reelección inmediata, la regulación del uso de la propaganda oficial en período electoral cobra más importancia.

Otro aspecto que resulta pertinente abordar es la duración de los spots publicitarios. En este aspecto, la OEA ha constatado que aquellos modelos que otorgan espacios muy cortos a los candidatos tienen como resultado una campaña más personalista, que gira en torno al candidato no a un debate de ideas planes o propuestas políticas concretas.

Aparte de los espacios publicitarios, es pertinente mencionar los debates, que también presentan un desafío tanto para los medios de comunicación como para las autoridades electorales. En muchos casos, se privilegia la participación de aquellos candidatos que son favorecidos en las encuestas, aun cuando estas herramientas no necesariamente siempre logran reflejar de manera acertada la intención del voto.

El reto está en brindar la oportunidad a la mayor cantidad de contendientes de presentar sus propuestas pero sin impactar en la calidad y el tiempo disponible para cada uno. En los países que existen más de una decena de candidatos presidenciales, por ejemplo: **¿Cómo pueden las autoridades electorales y los medios de comunicación otorgar a la ciudadanía un espacio para conocer las ofertas electorales a profundidad sin restringir esa oportunidad a algún candidato/a?**



Dado que los debates son fundamentales para la discusión de candidatos y un mecanismo efectivo para brindar información sobre propuestas de organizaciones políticas; es oportuno que las autoridades electorales discutan las medidas que pueden tomarse para garantizar el acceso a estos espacios de difusión a las distintas opciones políticas.

La relación entre los medios de comunicación y política en tiempos electorales cobra relevancia estableciéndose como punto de inflexión y de conexión entre los ciudadanos y candidatos. Es primordial que la campaña electoral se realice en un contexto donde se respete la libertad de prensa, y a su vez, exista un sistema de medios de comunicación que permita una representación equitativa y plural de ideas.

En este orden de ideas es pertinente analizar:

- ¿Cómo evalúan las autoridades electorales su relación con los medios de comunicación?
- ¿El acceso a los medios de comunicación que se otorga a través del financiamiento público indirecto es equitativo y, sobretodo, suficiente para incentivar un sistema de partidos plural y competitivo?
- Los modelos vigentes, ¿permiten que el ciudadano del siglo XXI realmente asista a las urnas con información completa, que incluya las propuestas de campaña respecto de cada una de las candidaturas existentes?
- ¿Cómo proceder ante la concentración de medios y en muchas ocasiones la influencia que estos grupos mediáticos pueden tener sobre el proceso electoral?
- Para los casos en que se establecen límites precisos o globales en el gasto de espacio publicitario: ¿En la práctica, logran cumplir con la normativa?
- ¿Las autoridades electorales cuentan con las herramientas suficientes para monitorear y garantizar una contienda justa y equilibrada en los medios de comunicación?
- ¿Cómo pueden las autoridades electorales y los medios de comunicación otorgar a la ciudadanía un espacio para conocer las ofertas electorales a profundidad sin restringir esa oportunidad a algún candidato/a?





MESA PLENARIA III: ¿Regular o no regular? Desafíos en el establecimiento de límites en los gastos de la campaña electoral”.

A más de tres décadas del inicio de la tercera ola de democratización, las elecciones se han consolidado como medio de acceso al poder en los países miembros de la Organización de los Estados Americanos. Sin embargo, algunas dimensiones de los procesos electorales presentan aún hoy importantes desafíos. Uno de los aspectos particularmente sensibles de la realidad política regional es el de la relación entre política y dinero.

Los partidos políticos necesitan recursos para mantener su estructura organizativa, formar sus cuadros, movilizar a la militancia y realizar tareas de investigación y educación¹⁹. Además, en el marco de las campañas, es importante que las distintas fuerzas en contienda cuenten con dinero suficiente para dar a conocer los ejes de su programa y sus principales propuestas político-electorales. Estas campañas han ido tornándose más y más costosas, en parte producto de las nuevas estrategias y a la mayor complejidad operativa que requiere más estructura humana, acceso a información costosa indispensable (datos de votantes, de encuestas de opinión, por ejemplo) y de herramientas tecnológicas necesarias para el uso efectivo de plataformas digitales. La necesidad de contar con una infraestructura cada vez más sofisticada, genera que los partidos políticos realicen importantes esfuerzos de recaudación de fondos privados para complementar el dinero público.

Un modelo de financiamiento comprende una serie de disposiciones sobre aspectos varios, como los momentos de distribución de los fondos, el acceso a medios de comunicación, los procesos de rendición de cuentas de los partidos, los mecanismos de control gubernamental y las sanciones para quienes incumplen con las normas. Las autoridades electorales frecuentemente deben analizar cada uno de estos aspectos para construir, reformar o mejorar los esquemas de financiamiento y de esa manera garantizar la transparencia²⁰ y la equidad²¹ en las contiendas electorales.

Al analizar la región, se observa que existe una variedad de posibles fórmulas para financiar a los partidos: algunos países han optado por el financiamiento público, otros por el financiamiento privado, y otros por sistemas mixtos, en donde se combinan ambas fuentes. Por un lado, el financiamiento público promueve la equidad al establecer un piso común de fondos –idealmente- desvinculados de intereses de grupos de poder. No obstante, un sistema de financiamiento que dependa enteramente del erario público desincentiva a los actores políticos de establecer vínculos con los ciudadanos a quienes pretenden representar. El financiamiento privado, entonces, ofrece una oportunidad para que, a través de donaciones pequeñas y numerosas de ciudadanos, se consoliden partidos representativos.

¹⁹ Casas, Kevin y Zovatto, Daniel. (2015). El Costo de la Democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina.

²⁰ Según el manual de la OEA, “un sistema de financiamiento político transparente es aquel que busca garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho de acceso a la información sobre el flujo de recursos económicos de las campañas de los partidos”.

²¹ “Un sistema de financiamiento político equitativo es aquel que busca garantizar la igualdad de condiciones para el ejercicio de los derechos de elegir y ser electo mediante la regulación de los recursos de las campañas”.



En este contexto, las autoridades electorales han encontrado nuevos desafíos, como la influencia de los grupos económicos y dinero ilícito en las campañas²². Para lograr eliminar o disminuir estas influencias, la mayoría de los países de América Latina regulan de alguna manera los aportes de fuentes privadas. Otro mecanismo que se ha incorporado en las regulaciones actuales es la prohibición de recibir contribuciones de gobiernos o individuos extranjeros, así como de contratistas del Estado, o donaciones que sean anónimas.

Asimismo, aun en los casos en que existe financiamiento público, algunos países han considerado que de no existir un tope de gastos se pueden generar fuertes desigualdades. Por tal motivo, cerca de un tercio de los países de la región han establecido algún tipo de regulación a los gastos de campaña, como medida para evitar que los partidos más ricos utilicen sus recursos de forma desmesurada y desvirtúen la equidad de la contienda. Ultimadamente, estas medidas también buscan disminuir la influencia de diversos grupos de interés en los procesos electorales.

No obstante, existen desafíos al momento de regular los gastos en la campaña. En primer lugar, están los obstáculos prácticos para la implementación y regulación efectiva de los topes de gasto cuando estos son generales. Entre ellos se destaca la imposibilidad de las autoridades de monitorear el 100% de las erogaciones que realizan los partidos²³. Cuando se decide limitar los gastos de campaña la primera interrogante es **¿qué se desea regular?** La experiencia regional muestra que los países han enfocado sus restricciones en los rubros que representan los costos más elevados en las campañas, principalmente la compra de espacios de publicidad electoral en medios de comunicación y las contribuciones privadas en el período de campaña.

La siguiente interrogante es **¿cuál es la fórmula ideal?** Existen diversos mecanismos, como por ejemplo calculando el costo del voto en la elección previa multiplicado por el número de ciudadanos en padrón. Otra opción es fijar el límite del financiamiento privado como un porcentaje del financiamiento público total. Independientemente de cuál sea la fórmula que se escoja, la meta es establecer un monto que refleje de manera realista los costos de la campaña.

En los países con sistemas federales se presentan desafíos adicionales: **¿El tope de gasto, lo debe estipular la autoridad de cada estado o una autoridad central? ¿Se establece una fórmula similar o estandarizada para cada Estado?**

En los casos en que se opta por regular el tope de gastos de la campaña, el desafío que tienen las autoridades electorales es la necesidad de definir con precisión qué constituye un gasto de campaña y qué un gasto ordinario para el mantenimiento de la estructura partidaria.

Ahora bien, la elaboración de regulaciones no garantiza por sí sola su cumplimiento. En la región persiste una gran disparidad entre lo que dictan las normas y la práctica efectiva de los actores políticos.

²² Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. (2007). Zovatto, Daniel en: *Financiamiento Electoral: Subvenciones y Gastos* (páginas 744-796).

²³ Casas, Kevin y Zovatto, Daniel. (2015). El Costo de la Democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina.



La experiencia regional indica que los informes que presentan los partidos no siempre son un reflejo exacto de la dinámica de sus ingresos y egresos. Más aún aquellos grupos que tienen algún tipo de prohibición para contribuir a los partidos, generalmente optan por mecanismos alternativos para invisibilizar estos aportes y que no entren en el radar de la autoridad electoral.

El aparato de control gubernamental requiere, asimismo, de un **régimen de sanciones** que establezca las penas frente a rebases de los topes de campaña. Entre ellas están las sanciones de tipo pecuniario para quienes incurran en retrasos en el reporte de sus operaciones financieras, medida común en la región. Al respecto, es oportuno destacar que la OEA recientemente observó que a pesar de la existencia de este tipo de sanciones, algunos partidos no reportan oportunamente la información correspondiente a sus ingresos y gastos²⁴. Lo anterior da cuenta que si la sanción impuesta representa una fracción muy pequeña del total de recursos que gestionan las campañas, más que en una acción disuasoria se convierte en un costo que los partidos están dispuestos a pagar para acceder al poder²⁵.

Por otro lado, existen sanciones más severas como la causal de nulidad de la elección por rebase del tope de gastos. Existe una preocupación de diversos sectores sobre los efectos de las sanciones que conllevan a la nulidad sean contrarias a su propósito inicial. Es decir, que se conviertan en medidas que fomenten la creación de mecanismos para ocultar ingreso de recursos privados, con el fin de evitar el rebase del tope establecido y consecuentemente ser sancionado con la nulidad.

Algunos de los países de la región contemplan, en cambio, la posibilidad de imponer sanciones electorales, como la anulación de la elección de candidatos infractores o la cancelación de los partidos que se han excedido en sus gastos. Se advierte, sin embargo, estos mecanismos son rara vez implementados a raíz de las consecuencias políticas que pueden acarrear²⁶. El reto, entonces, es fijar sanciones con amplio poder disuasorio, pero, al mismo tiempo, lo suficientemente realistas para no desalentar su aplicación.

Finalmente, las autoridades electorales deben establecer **mecanismos de control** efectivo. Para detectar los gastos no reportados, las autoridades electorales utilizan diversas tácticas, como el monitoreo de campo para identificar publicidad y mítines no declarados o los cruces de información con otras entidades del Estado, particularmente con aquellos órganos con mayores herramientas para la investigación e inteligencia financiera. Lo anterior da cuenta de la necesidad de otorgar a las autoridades electorales las capacidades legales pertinentes y los recursos humanos y financieros necesarios. En este sentido, a la hora de establecer topes de gastos de campaña cabe preguntarse: **¿Tiene la autoridad electoral las herramientas y capacidad para verificar la información financiera reportada por los partidos?**

²⁴ Organización de los Estados Americanos. Informe Preliminar de la Misión de Visitantes Extranjeros en México 2018.

²⁵ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos (2018). Dinero Bajo la Mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México (página 81).

²⁶ Gutierrez, Pablo y Zovato, Daniel. (2011) "Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina." Disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/financiamientos-de-los-partidos-pol%C3%ADticos-en-am%C3%A9rica-latina>



El origen del dinero en la política es un asunto que ha generado discusión en el contexto de las campañas electorales de la región. Si bien la opción de establecer límites y/o restricciones al financiamiento privado es la medida más lógica para tratar de eliminar este suceso, las autoridades electorales hoy en día deben ir más allá. Esto constituye esfuerzos constantes para responder de manera efectiva a los mecanismos de financiamiento paralelo o “bajo la mesa” que se van generando como método para invisibilizar recursos que provienen de ciertos grupos de poder que buscan defender intereses propios al incidir en la competencia electoral.

Preguntas

- ¿El establecimiento de topes de gastos, aumenta / incentiva el flujo de recursos de manera paralela o “bajo la mesa”?
- ¿Nos encontramos ante la situación de tener que escoger entre transparencia y equidad? ¿Cómo proteger ambos principios?
- ¿Cuáles son los mecanismos y herramientas que requieren las autoridades electorales para velar de manera efectiva por el cumplimiento del límite de gastos?
- ¿Qué tipo de sanciones son las más efectivas para evitar el rebase de tope de campañas?
- En los países que cuentan con una norma que establezca topes de campaña: ¿Cómo han enfrentado el desafío que las redes sociales han traído a esta área?





MESA PLENARIA IV: “Encuestas de opinión en los procesos electorales: ¿la foto del momento o la foto del futuro?”

Las encuestas de opinión han cobrado un rol importante en el proceso electoral y en la elaboración de campañas electorales. Las encuestas de opinión electoral constituyen uno de los mecanismos clave, por medio de los cuales líderes y candidatos buscan entender las preocupaciones de los votantes para posicionarse, conocer sus posibilidades de ser electos y ultimadamente alcanzar el éxito político y electoral.

La primera encuesta de opinión electoral conocida fue una encuesta presidencial realizada en 1824 por un diario en los Estados Unidos llamado “*The Harrisburg Pennsylvanian*”. La exactitud de los resultados de esa encuesta (y mostrar que era posible predecir el resultado de una elección) hizo popular a esta herramienta, con un número cada vez mayor de periódicos y revistas que contratan y difunden sus propios pronósticos electorales. Hoy en día una gran cantidad de encuestadoras públicas y privadas emplean una variedad de metodologías para rastrear el comportamiento de los votantes, predecir los resultados de las elecciones y definir los temas estratégicos de la campaña. Las encuestas son realizadas por entrevistadores en vivo (en persona o por teléfono), llamadas telefónicas automatizadas y, cada vez más, a través de Internet. La frecuencia de las encuestas de opinión electoral se ha intensificado exponencialmente, no sólo durante las elecciones, sino también en distintos momentos a lo largo del ciclo electoral. Ello ha alimentado el deseo de los partidos políticos, los candidatos y otros interesados en las elecciones en conocer las ideas e intenciones de los votantes. De la misma manera, ha incrementado el apetito de los medios de comunicación por mostrar esos contenidos en sus espacios de noticias.

A pesar de la popularidad de las encuestas de opinión electorales, sigue habiendo un gran escepticismo, en particular sobre la exactitud, metodología y capacidad para predecir correctamente el comportamiento de los votantes y los resultados electorales. Una preocupación clave es que la muestra tomada por los encuestadores podría no representar realmente al electorado. Las encuestadoras están descubriendo que generalmente la gente hoy en día se encuentra menos dispuesta a participar en las encuestas. Si hay menos gente participando en las encuestas, la pregunta es **¿Los resultados siguen siendo verdaderamente representativos de la población?** La profesora de Historia Americana de la Universidad de Harvard, Jill Lepore, escribió en 2015 cómo las muestras electorales son sólo un pequeño porcentaje de la población votante, *“la promesa de este trabajo es que la muestra es exquisitamente representativa. Pero mientras más baja sea la tasa de respuesta, más difícil y caro será cumplir esa promesa...”*²⁷

Otro gran desafío de las encuestas de opinión se deriva de lo que David Moore, ex editor principal de la encuestadora Gallup, llama *“el mito de un público omnisciente, racional y plenamente comprometido”*.²⁸

²⁷ Lepore, J. (2015). Are Polls Ruining Democracy? [online] The New Yorker. Available at:

<https://www.newyorker.com/magazine/2015/11/16/politics-and-the-new-machine> [Accessed 30 Aug. 2018].

²⁸ Moore, David W. (2008). The opinionmakers: an insider exposes the truth behind the polls. Boston: Beacon Press.



Una suposición general (o expectativa) de las encuestas de opinión, es que las personas que responden están informadas sobre los temas de los cuales se están pronunciando y se han tomado el tiempo para considerar sus respuestas. Por el contrario, dice Moore, la realidad es que *"...en la mayoría de temas políticos, grandes sectores del público saben o se preocupan poco por los detalles y, por lo tanto, no han desarrollado una opinión significativa sobre estos"*. Aun así, cree que, si la gente se ve obligada a dar su opinión, la mayoría lo hará, lo que llevará a representaciones inexactas o potencialmente distorsionadas de la opinión pública.

Incluso cuando las personas que participan en una encuesta conocen los temas sobre los que se van a pronunciar, existen múltiples motivos por los cuales sus respuestas podrían no conducir a un resultado verosímil. Entre algunas razones se destaca que las preguntas pueden no estar bien formuladas, las opciones de respuesta pueden no permitir respuestas intermedias, los participantes pueden no estar dispuestos a admitir su apoyo a un candidato o política impopular o simplemente pueden tener miedo de expresar su posición política. Por ejemplo en Grenada, antes de las elecciones generales de marzo de 2018, la oposición del Congreso Democrático Nacional (NDC por sus siglas en inglés) alentó esos temores cuando emitió un aviso titulado *"Polling On! Exercise Extreme Caution"*, en el cual advirtió al público en general que una encuesta electoral realizada por el conocido encuestador caribeño Peter Wickham, de la firma CADRES, era un intento por *"asustar, intimidar e incluso victimizar a las personas de acuerdo al partido que se percibía estaban apoyando"*²⁹.

Sin embargo, las encuestas de opinión siguen desempeñando un papel importante en los procesos electorales. Permiten al votante promedio expresar sus opiniones sobre las políticas de un gobierno y sobre distintos asuntos políticos -opiniones que no siempre están presentes en la política o en la cobertura de las elecciones y las campañas electorales. Las encuestas ayudan a los votantes y a otras partes interesadas en las elecciones a comprender la gama de temas de la campaña electoral, aclarando detalles y discutiendo las propuestas de los candidatos y sus alcances. Las encuestas también pueden llamar la atención sobre la popularidad o conveniencia de la elección de un candidato.³⁰ Según *"The Election Handbook for Caribbean Journalists"*, el difunto Primer Ministro de Trinidad y Tobago, Patrick Manning, solicitó una encuesta en 2007 para evaluar el desempeño de los miembros de su partido elegidos para el Parlamento. Basándose en los resultados de la encuesta, algunos miembros veteranos del partido fueron reemplazados por nuevos candidatos en las siguientes Elecciones Generales.³¹

No obstante, el objetivo original de las encuestas de opinión electoral continúa siendo uno de los principales usos de la herramienta; y sigue siendo un mecanismo importante para los partidos políticos, las campañas, grupos de interés y para los medios de comunicación. En este sentido, se puede hacer un

²⁹ National Democratic Congress (NDC) of Grenada. (2018). Polling On! Exercise Extreme Caution. [online] Available at: <http://www.ndcgrenada.org/polling-exercise-extreme-caution> [Accessed 4 Sep. 2018].

³⁰ Pew Research Center. (2015). Election polling. [online] Available at: <http://www.pewresearch.org/methodology/u-s-survey-research/election-polling/> [Accessed 27 Aug. 2018].

³¹ Association of Caribbean Media Workers (2009). An Election Handbook for Caribbean Journalists. Trinidad and Tobago: Association of Caribbean Media Workers.



seguimiento al progreso de los candidatos, elaborar y modificar estrategias de campaña, y determinar los posibles vencedores en la contienda electoral.

Desde una perspectiva más negativa, las encuestas de opinión electoral pueden ser manipuladas para sugerir una realidad que no existe, ya sea en interés de quienes las solicitan o de aquellos a quienes se pretende beneficiar. En este sentido, David Moore, de Gallup, admitió en 2008 que las encuestas no dicen la verdad, sino que "... nos dan lecturas distorsionadas del clima electoral, crean un falso consenso público sobre cuestiones de política y, en el proceso, socavan la democracia..."³². Las encuestas también pueden llevar a los ciudadanos a esperar un determinado resultado electoral, y pueden influir negativamente en su comportamiento cuando los resultados reales no reflejan las expectativas de la encuesta.

En las Elecciones Generales de Ecuador 2017, por ejemplo, las contradictorias encuestas a boca de urna publicadas en la noche de la segunda vuelta presidencial llevaron a ambos candidatos a declararse ganadores. Cuando el Consejo Nacional Electoral publicó los resultados oficiales, las tensiones políticas se convirtieron en manifestaciones en las calles y enfrentamientos. En su informe sobre las elecciones, la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos expresó su preocupación por el hecho de que "*El uso político de encuestas a boca de urna y conteos rápidos extraoficiales genera incertidumbre sobre los resultados y desconfianza de parte de las opciones en contienda*". Otro ejemplo observado por las MOEs/OEA es el caso de Paraguay, en donde a pesar de estar prohibido por la ley³³, año tras año se difunden proyecciones a partir de encuestas a boca de urna durante la jornada de votación. En el 2018, el Informe Preliminar de la OEA expresó que "su difusión durante la jornada electoral constituye un mecanismo de manipulación y engaño".

Las encuestas de opinión electoral también pueden, en algunas circunstancias, restringir los derechos o el acceso de los partidos políticos o candidatos. En algunos países, como en los Estados Unidos, la posición de un candidato en las encuestas de opinión determina si se le permite participar en los debates electorales nacionales. En otros, como en Costa Rica, el acceso del partido al financiamiento depende de su desempeño en las encuestas.

En un esfuerzo por limitar la influencia potencialmente negativa de las encuestas electorales, algunos países han buscado regular el marco en el que se producen y publican, especialmente durante los períodos electorales. La mayoría de los países de América Latina han promulgado algún tipo de legislación con este fin. El espectro incluye países que han emitido leyes o reglamentos específicos y detallados que rigen todos los aspectos de la votación electoral; hasta aquellos países que tienen muy poca o ninguna regulación. México³⁴, por ejemplo, cuenta con una ley integral sobre las encuestas

³² Moore, David W. (2008). *The opinionmakers: an insider exposes the truth behind the polls*. Boston: Beacon Press.

³³ Código Electoral Paraguayo. Ley 834/96

³⁴ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales



electorales, que requiere, entre otras medidas, que las encuestas observen los principios científicos, y que una copia del estudio que respalde los resultados publicados sea presentada ante la autoridad electoral correspondiente. No se permiten sondeos ni la presentación de informes sobre los resultados de la votación durante los tres días anteriores a la elección o el mismo día de la misma. Por otro lado en Uruguay³⁵, la ley electoral simplemente especifica que los resultados de las encuestas de opinión realizadas el día de las elecciones sólo pueden ser difundidos una vez finalizada la votación.

Sin embargo, en algunos casos, el rigor de las normas que rigen las encuestas de opinión electoral puede vulnerar los derechos de los propios encuestadores. En el marco del Referéndum y Consulta Popular de 2018, el CNE de Ecuador enmendó la legislación vigente que regulaba el trabajo de las encuestadoras. En esta nueva versión, se requería que todas las encuestadoras registradas observaran un margen de error estadístico de no más del +/- 3%³⁶. Las organizaciones que excedieran ese margen estarían sujetas a sanciones administrativas o legales. La incertidumbre acerca de estas nuevas reglas provocó que varias encuestadoras decidieron no publicar encuestas de opinión o a realizar encuestas a boca de urna, lo que suscitó preocupación por el hecho de que los reglamentos habrían perjudicado la libertad de expresión de los encuestadores.

Las encuestas de opinión han avanzado mucho desde el *Harrisburg Pennsylvanian* y ahora se considera una herramienta clave en la investigación en ciencias sociales. Cuando se aplica correctamente, está sujeta a normas rigurosas que buscan garantizar que en la medida de lo posible, los resultados reflejen con precisión los puntos de vista de los votantes. La arena política-electoral está llena de encuestadoras de opinión y metodologías que no se adhieren a estas reglas. Sin embargo, incluso cuando las encuestadoras acreditadas aplican metodologías científicas estructuradas para recolectar y definir muestras representativas para determinar las opiniones del electorado, los resultados pueden ser aun erróneos. Los resultados sorprendidos de la campaña presidencial de Hillary Clinton en los Estados Unidos y de la campaña *Brexit Remain* en el Reino Unido, ambas en 2016, demostraron claramente lo equivocadas que a veces pueden estar las encuestas.

Después de todo, las encuestas de opinión son sólo un reflejo de los puntos de vista de sus participantes en el momento de la encuesta, y esos puntos de vista pueden cambiar a medida que se desarrollan las campañas y a manera que nueva información es revelada. A veces estas opiniones pueden cambiar muy rápido. Sin embargo, el interés por las encuestas no ha disminuido. A pesar de los desafíos, y en ausencia de mecanismos alternativos, es probable que sigan siendo una piedra angular en futuros procesos electorales.

³⁵ Ley N° 17045, Regulación de la Publicidad Electoral.

³⁶ Política, R. (2018). CNE emite reglamento para revisar encuestas. [online] El Telégrafo. Available at: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/cne-emite-reglamento-para-revisar-encuestas> [Accessed 1 Oct. 2018].



Teniendo en cuenta lo anterior, los participantes de la XIII Reunión Interamericana de Autoridades Electorales pueden considerar lo siguiente:

- ¿Cuáles son las experiencias, éxitos y desafíos que los Organismos Electorales han detectado en las encuestas de opinión electoral?
- ¿La regulación de las encuestas de opinión electoral ayuda o perjudica a los procesos electorales y a la democracia?
- Teniendo en cuenta el debate permanente sobre la exactitud y fiabilidad de las encuestas de opinión electoral, ¿Deben utilizarse como base para la toma de decisiones críticas en los procesos electorales, como la financiación de los partidos?
- En aras de la transparencia, ¿Se debería informar a la ciudadanía cuando una encuesta surge a partir de la solicitud de un candidato/a o un partido político?
- ¿Es razonable regular la publicación de los resultados de las encuestas de opinión en los medios de comunicación tradicionales, cuando estas regulaciones son difíciles o imposibles de aplicar en medios de comunicación no-tradicionales como internet y redes sociales?

