



XII REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES DOCUMENTO CONCEPTUAL

Las Reuniones Interamericanas de Autoridades Electorales 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 XII 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 once Reuniones Interamericanas de Autoridades Electorales, la última de las cuales se realizó en el año 2016 en México. Esta reunión tuvo como objetivo debatir cómo las autoridades electorales pueden perfeccionar los procesos en la región, analizando tres temas principales: democracia interna en los partidos políticos; voto en el extranjero y distritación.

La duodécima reunión abre nuevamente un espacio de diálogo para que los representantes de los órganos electorales de las Américas puedan conocer y evaluar diversas experiencias en relación con los siguientes temas:

- I. Mecanismos de Democracia Directa
- II. Educación Ciudadana y Capacitación Electoral
- III. Partidos Políticos: Democracia Interna y Registro de Afiliados.
- IV. Taller: Uso de Redes Sociales de las Autoridades Electorales.

En tres sesiones plenarias y un taller, introducidas por presentaciones de expertos en la materia, los asistentes a esta reunión podrán dialogar sobre logros, preocupaciones y tendencias en cada uno de los temas abordados.



I. Mecanismos de Democracia Directa

El desarrollo democrático en el hemisferio ha traído como consecuencia el uso cada vez más frecuente de mecanismos de democracia directa. Durante las últimas décadas, la ciudadanía ha participado en decisiones trascendentales acerca del futuro de sus países a través de referendos, plebiscitos, revocatorias de mandato, iniciativas populares y consultas ciudadanas.

En los últimos años, tanto a nivel regional como mundial, se ha incrementado notablemente el uso de los mecanismos de democracia directa (MDD) como una forma de consultar a los electores sobre el destino de sus países. Al 2016 se lo conoce como el año de la democracia directa ya que 26 países¹ del mundo celebraron este tipo de ejercicio democrático.

La implementación de MDD es una tarea compleja para las autoridades electorales. Si bien es cierto que los procesos electorarios y de democracia directa comparten algunos elementos inherentes al proceso mismo de votación, existen diferencias marcadas entre ellos.

Entre los desafíos que enfrentan las autoridades electorales en la implementación de MDD se destaca: la necesidad de actuar de manera rápida y coordinada con diversas instituciones que forman parte del proceso y con un entramado de normas altamente complejo.

En la activación, elaboración de la pregunta y la organización de los MDD interviene más de una institución o poder del Estado. Por ejemplo, en el Referéndum llevado a cabo en Grenada el 21 de noviembre de 2016 para reformar la constitución intervinieron tres instituciones, las cuales debieron trabajar de manera coordinada para llevar adelante la votación. Mientras que las reglas de juego fueron establecidas por el parlamento a través del decreto no.25, la organización del proceso recayó en el órgano electoral del estado (Oficina del Supervisor de Elecciones). Por otra parte, el contenido y discusión de lo consultado estuvo a cargo del Comité Asesor de Revisión Constitucional (CRAC, por sus siglas en inglés), creado ad hoc para este proceso en particular. En estos escenarios de alta complejidad interinstitucional lograr consensos es un reto.

Una diferencia importante entre los procesos electorales electivos y los MDD es que los primeros se llevan a cabo bajo reglas preestablecidas. Los MDD pueden regularse por normas preestablecidas o a través de regulación ad hoc, o una combinación de ambas. En

¹ IDEA Internacional



ese sentido, para las autoridades electorales puede constituir un reto la armonización de las nuevas reglas con las preestablecidas y su consecuente aplicación en tiempos ajustados.

Los riesgos que subyacen en estas regulaciones ad hoc incluyen, entre otros, la falta de observancia de principios de equidad, certeza y legalidad de los procesos. Ya sea por el poco tiempo para implementar de manera integral las normas o por regulación difusa de aspectos clave en la observancia de estos principios. La regulación oportuna de los mecanismos de financiación, contenido de campañas y acceso a medios, al momento de activar un MDD, se vuelve crucial para garantizar los principios mínimos de equidad de los grupos participantes.

En cuanto al texto de consulta, no existen acuerdos respecto a qué elementos debe incluir la pregunta en un MDD. Según Altman, “esta tiene que ser clara, corta, neutra, sin sorpresas y sin omisiones”. De acuerdo con este autor, “la pregunta tiene el potencial de inclinar la balanza en determinados escenarios, dado que puede inducir de manera imperceptible al votante.”²

Retomando el caso de Granada, el diseño de la pregunta fue similar para los siete temas consultados y sólo se ajustó la materia de la que se trataba. Por ejemplo: “*Usted aprueba el proyecto de Ley para una enmienda Constitucional de Grenada (Derechos y Libertades) 2016*”. De su lectura se denota que la redacción no reflejaba a simple vista todo lo que la consulta significaba.

En el ejemplo anterior, la consulta estaba relacionada con la oportunidad de ampliar los derechos fundamentales de todos los ciudadanos de Grenada, impulsando una ley que otorgaría garantía sobre derechos fundamentales sin importar capacidades, idioma, etnicidad, lugar de nacimiento, nacionalidad y origen social, religión y clase social. A pesar de tratarse de una pregunta que apuntaba a la ampliación de derechos, la modificación fue rechazada, y hoy por hoy la Carta Magna solo contempla raza, opiniones políticas y sexo.

Por lo anteriormente expuesto, el contenido de la pregunta se vuelve un elemento determinante, el cual debe ajustarse al marco legal que rige el proceso y su contenido debe ser neutro y reflejar de manera clara el impacto de una opción versus otra.

² Altman, David (2016). Cinco consideraciones sobre la pregunta del plebiscito en Colombia del 2 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.academia.edu>



Por último, y respecto a los efectos o consecuencias que tienen los resultados de los procesos de democracia directa, hay tres aspectos clave a considerar: si el resultado es vinculante, para quién, y la cuál es su vigencia en el tiempo. Sobre este último punto, el periodo que debe pasar hasta que vuelva a consultarse a la ciudadanía sobre el mismo asunto, no se ha debatido lo suficiente.

En este orden de ideas, “los mecanismos de consulta directa a la ciudadanía se instalaron como instrumentos avalados por distintos actores para resolver conflictos por vías institucionales. Este nuevo escenario abrió oportunidades para la democracia y una demanda de garantías de que las consultas sean justas, equitativas y basadas en información de calidad.”³

Los MDD son herramientas que conviven con las establecidas en la democracia representativa, y atienden necesidades específicas. En ese sentido, las principales interrogantes a las que nos enfrentamos en la región y que deseamos debatir durante la XII Reunión de Autoridades Electorales incluyen:

- En relación con la vigencia del resultado:
 - ¿Cuánto tiempo debe pasar antes de que se busque revertir la voluntad popular expresada en estos MDD?
 - ¿A través de qué mecanismo se debe buscar ese cambio?
 - ¿La celebración de un MDD inhabilita otras formas de llegar al objetivo que se persigue con la consulta/referéndum?
- ¿Cómo las autoridades electorales pueden garantizar las condiciones mínimas de equidad en un MDD?
- ¿Cómo pueden ayudar las autoridades electorales a informar a la ciudadanía respecto al impacto de un resultado sobre otro en un MDD?

II. Educación Cívica y Capacitación Electoral

América Latina y el Caribe registran importantes avances respecto a la consolidación de la democracia. En términos generales, nuestra región alcanzó un consenso respecto a principios básicos de la competencia pacífica para llegar al poder: elecciones libres, limpias

³ Welp, Yanina, (2016) Informe de observación electoral: el referéndum del 21 de febrero de 2016 en Bolivia, documentos OEA.



y justas.⁴ No obstante, si bien el sistema electoral es un elemento fundamental de la democracia, ésta no se reduce a las elecciones.

La democracia es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado, así como el ejercicio de una ciudadanía integral: es decir, la ciudadanía política, civil y social.⁵ Una democracia “requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca, y abogue por los derechos de todos.”⁶ La calidad de las democracias entonces, está directamente vinculada a su capacidad para garantizar y expandir la ciudadanía.

En este contexto, por ciudadanía entendemos un “precepto de igualdad básica asociada con la pertenencia a una comunidad”, esto es, el ejercicio de los derechos y obligaciones como individuos que forman parte de una Nación.⁷

Las barreras al cabal ejercicio de la ciudadanía no responden únicamente a problemas normativos o de diseño institucional. Nuestra región aún enfrenta altos niveles de desigualdad económica y social, lo cual frecuentemente se traduce en falta de oportunidades y desinformación. Estos desafíos constituyen una de las barreras más importantes para que la ciudadanía pueda participar y expresarse de manera plena e igualitaria en el ámbito político.

En América Latina y el Caribe, los niveles de apoyo abstracto a la democracia son superiores a las orientaciones y valores que los ciudadanos practican respecto al “apoyo al sistema” y “tolerancia política”.⁸ Es decir, la ciudadanía apoya la democracia pero en la práctica, tiene actitudes que no son del todo congruentes con los principios democráticos. La apatía, falta de compromiso con la democracia y desencanto político son particularmente notorias en la población joven.⁹

⁴ Cox, C., Jaramillo, R., Reimers, F. 2005. Educar para la Ciudadanía y la Democracia en las Américas: Una Agenda para la Acción. Banco Interamericano de Desarrollo.

⁵ Nuestra Democracia. PNUD y OEA. 2010

⁶ La Democracia en América Latina. *Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD. 2004.

⁷ Nuestra Democracia. PNUD y OEA. 2010

⁸ Seligson, A. M., A. E. Smith y E. Zechmeister. 2013. La cultura política de la democracia en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades. USAID, LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina) y Vanderbilt University.

⁹ Cox, C., Jaramillo, R., Reimers, F. 2005. Educar para la Ciudadanía y la Democracia en las Américas: Una Agenda para la Acción. Banco Interamericano de Desarrollo.



Estos datos además se ven reflejados en la participación electoral, la cual muestra un declive a nivel regional. En un periodo de veinte años, la tasa de participación media en elecciones presidenciales de los países de la región perdió alrededor de 5 puntos porcentuales, pasando de aproximadamente 75 por ciento a un poco menos de 70. Esta baja fue aún más notoria en elecciones legislativas, donde el promedio regional pasó del mismo 75 por ciento a menos de 65, una caída de 10 puntos porcentuales.¹⁰

La participación en una democracia requiere entusiasmo y participación activa, inspirada en un deseo colectivo de alcanzar el bien común. Estos hábitos e inclinaciones deben inculcarse desde edad temprana, por lo que la educación cívica y electoral adquiere particular importancia.¹¹ La debida articulación de ambas se traduce en un pilar esencial para la celebración de elecciones limpias, libres y justas y finalmente en el apoyo al sistema democrático como tal y sus instituciones.

La educación cívica permite a los ciudadanos entender conceptos teóricos de política y derecho, el funcionamiento de las instituciones y las reglas del juego democrático. De esa manera, fortalece el respeto por los valores nacionales y permite a cada individuo entender y asumir su papel en su calidad de ciudadano de un país. En complemento, la educación del votante asegura que los ciudadanos comprendan y sean capaces de ejercitar sus derechos electorales, civiles y políticos.

El sistema educativo de un país es uno de los recursos disponibles más importantes para los educadores cívicos y electorales. Desafortunadamente, en muchos países de la región la educación cívica y la capacitación electoral no se encuentran incluidas de forma explícita en los currículos educativos formales. Esta situación se traduce en que las autoridades electorales deben asumir un rol más protagónico en estas áreas.

Sin perjuicio de la calidad del currículo escolar, varias autoridades electorales de la región incluyen dentro de sus funciones contribuir con la educación y la participación cívico-electoral, así como la capacitación a jóvenes y partidos políticos. En un escenario ideal, las funciones de cada institución son complementarias. Los educadores cumplen el rol de cultivar valores democráticos y estimular de manera continua (no únicamente durante períodos electorales) la participación cívica de sus estudiantes. De esa manera, las autoridades electorales pueden encontrar una comunidad ansiosa de aprender las reglas del juego e involucrarse de manera activa cuando llegan al período electoral.

¹⁰ Payne, J. Mark, Daniel Zovatto & G. Mercedes Mateo Díaz. 2007. Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America.

¹¹ Dahl, Robert. 2004. La Democracia. Disponible en: https://issuu.com/hernandezcortez/docs/la_democracia_robert_dahl



Por otro lado, la educación cívica y electoral no debe recaer de manera exclusiva en el sistema educativo. Es importante considerar que en Latinoamérica y el Caribe la tasa promedio de conclusión de nivel secundario en 2010¹² fue de apenas 53.3%, según un informe del 2015 de la UNESCO. Este porcentaje, si bien ha mejorado en la última década, todavía refleja que un alto número de jóvenes, usualmente en situación de pobreza, que viven en zonas rurales o pertenecen a un grupo étnico –que en ocasiones ya están en edad de votar- no tienen oportunidad de culminar la educación superior formal.¹³ Por lo expuesto anteriormente, es imperativo abordar la educación cívica y electoral desde un enfoque integral y coordinado entre las diversas instituciones que componen el sistema democrático.

El trabajo de las autoridades electorales en esta materia está relacionado a que ellas dependen de una participación activa, madura y comprometida de la ciudadanía durante las diversas etapas del ciclo electoral. Un ciudadano informado acudirá a empadronarse o cambiar su domicilio, permitiendo a la autoridad contar con un padrón actualizado. Un ciudadano comprometido acudirá al llamado de voluntarios para servir como miembro de mesa durante la jornada de votación. Asimismo, un ciudadano con madurez y compromiso cívico actuará de manera responsable cuando asuma funciones de vigilante o representante partidario.

En síntesis, las autoridades electorales ya no pueden enfocarse únicamente en sus compromisos cotidianos y fundamentales como el conteo de votos y la promulgación de resultados. Necesitan involucrarse de manera coordinada y articulada con los demás actores que tienen algún rol en la educación cívica y capacitación electoral para educar de manera temprana a una sociedad que progresivamente se vuelve más apática y desilusionada con los procesos político-electorales e incluso con la democracia.

Tomando en cuenta lo expuesto anteriormente, se proponen los siguientes temas centrales para debate e intercambio de prácticas:

- ¿Cuáles son los principales desafíos que encuentran las autoridades electorales ante una ciudadanía apática, desinformada o poco comprometida con la democracia?
- ¿Cómo puede una autoridad electoral mejorar la articulación con las instituciones

¹² De jóvenes que en 2010 tenían entre 20 y 24 años.

¹³ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. América Latina y el Caribe: Revisión Regional 2015 de la Educación para todos. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232701s.pdf>

que trabajan en educación cívica?

- Dentro de esa función inter-institucional ¿qué pueden aportar las autoridades electorales para promover la educación cívica y electoral, especialmente entre los grupos que se encuentran fuera del sistema educativo formal?
- ¿Qué iniciativas exitosas se han utilizado para garantizar la debida capacitación de los ciudadanos que forman parte de las mesas de votación y asegurar que se presenten el día de la jornada electoral?
- ¿Cómo facilitar la información electoral para votantes, observadores nacionales, partidos políticos y miembros de mesa de manera sencilla y concreta de manera de promover que todos los actores comprendan las reglas del juego?

III. Partidos Políticos: Democracia Interna y Registro de Afiliados.

En un marco de poliarquía, en el que predomine la libre e igualitaria competencia por el poder mediante reglas conocidas y asumidas por la mayoría a través de procesos electorales periódicos, la institucionalización, la intermediación y la profesionalización son elementos indispensables. Éstos vienen siendo desempeñados por los partidos políticos, como claros ejes que entrelazan de manera estable y previsible a la sociedad con el régimen político. Independientemente del modelo del partido del que se parta, las funciones desempeñadas de articulación y de agregación de intereses, de legitimación, de socialización, de representación y participación, y de formación de una elite dirigente, con mayor o menor intensidad, siguen siendo vitales para el sistema político.¹⁴

Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.¹⁵

Estas agrupaciones políticas, organizadas de manera libre y voluntaria, con la vocación de representar los intereses e ideales de la ciudadanía, se rigen por principios como la libertad de afiliación y retiro, autonomía y democracia interna, propios de los Estados Constitucionales. Sin embargo, con frecuencia, encontramos dentro de los partidos tensiones entre los mencionados principios de autonomía y de democracia.

En virtud del principio de autonomía, los partidos políticos establecen las normas que

¹⁴ Alcántara Sáez, Manuel. "LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA". Ediciones Universidad de Salamanca. 2001.

¹⁵ Ley 130 de 1994, Colombia. *Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones.*



rigen su organización y funcionamiento. Por otra parte, el principio de democracia interna impone la apertura a todos los miembros del partido político, para que participen activamente en la realización de los programas e ideales de la colectividad.

Las autoridades electorales se ven avocadas a dirimir los conflictos suscitados internamente dentro de los partidos políticos. Decisiones acerca de cómo los ciudadanos deben ser inscritos por los partidos para participar en los procesos electorales, la asignación, distribución y ejecución de sus presupuestos, la conformación de los cuadros directivos, la integración y orden de las listas de los candidatos a corporaciones públicas, la realización de coaliciones o acuerdos políticos, entre otras, reflejan esas tensiones existentes entre el principio de autonomía funcional y el principio de democracia interna.

Mecanismos como las asambleas, convenciones, consultas internas o populares, son instrumentos que mientras por un lado propenden al desarrollo del principio democrático, por el otro, restringen la autonomía interna de los partidos. Sin embargo, de conformidad con las normas que rigen en cada país, estos mecanismos pueden no ser obligatorios, en cuyo caso queda al arbitrio de la colectividad política la utilización o no de los mismos.

En este sentido, el ordenamiento jurídico interno de cada Estado, puede adoptar un criterio amplio o restrictivo frente a la aplicación de los mencionados principios de autonomía y democracia en la organización de los partidos políticos, o establecer un orden o preponderancia de los mismos.

En lo que respecta al registro de afiliados de los partidos políticos, el mismo se considera un instrumento técnico para el ejercicio de la inspección, vigilancia y control, tanto por parte de las agrupaciones políticas como de las autoridades electorales.

Por un lado, el registro de afiliados constituye un aspecto indispensable para la disciplina y fortalecimiento de los partidos políticos, dado que permite contar con información veraz y actualizada de los militantes de cada agrupación. Lo anterior, en términos cuantitativos y cualitativos, tendrá una importancia especial dependiendo de las normas internas que establezca cada Estado.

Por otro lado, para los partidos es fundamental contar con registros confiables y actualizados y que los mismos sean de conocimiento de las autoridades electorales, de modo que éstas puedan ejercer su función de control y aplicar sanciones a quienes transgredan la prohibición de la doble militancia.



En el mismo contexto, el ejercicio del control sobre los candidatos inscritos por los partidos políticos, la participación en las consultas y los derechos de participación en los mecanismos de democracia interna, entre otros aspectos, requieren que las autoridades electorales tengan acceso al registro de afiliados de los partidos políticos.

Estos registros son, en principio, privados o internos de los partidos políticos, los cuales deben respetar los derechos de habeas data. Por ello, la remisión de toda la información de los afiliados a las autoridades electorales es aún un tema de debate y controversia en algunos países de la región.

Tomando en cuenta lo expuesto anteriormente, el país anfitrión propone a los asistentes de la XII RAE los siguientes temas para debate e intercambio de prácticas exitosas:

- ¿Cuál es el rol de las autoridades electorales respecto a la reglamentación de los principios de autonomía y democracia interna de los partidos?
- ¿Deben existir disposiciones normativas que señalen de manera expresa la forma en que se deben adoptar las decisiones dentro de los partidos políticos, verbigracia, la determinación de los candidatos para las elecciones? ¿O, por el contrario, debe regir el principio de autonomía?
- ¿El registro de afiliados debe ser llevado adelante por los partidos políticos, por las autoridades administrativas (gobierno), o por las autoridades electorales? ¿Quién debe conformarlo? ¿Debe ser considerado un registro público?
- ¿Cuáles son los mecanismos de control que tienen las autoridades electorales para verificar la veracidad de los datos e información sobre los registros de afiliados de los partidos políticos?
- Ante presuntas irregularidades en el registro de afiliados, ¿Con qué mecanismos cuentan los ciudadanos para disputar frente a las autoridades electorales?
- De acuerdo con las normas internas del Estado, ¿tiene el número de afiliados del partido alguna importancia?

IV. Taller: Comunicación en redes sociales de las autoridades electorales: Diagnóstico de Autoridades Electorales en Twitter

Vivimos en la Revolución Digital, en una era de aceleración y de cambios disruptivos comparables con la Revolución Agrícola y la Revolución Industrial. El volumen, la variedad y la velocidad de la información compartida es una avalancha con implicaciones políticas no menores.

Se estima que más de 500 millones de tweets son publicados en Twitter por día, más de mil millones de horas de videos son vistos al día en YouTube, y más de 300 millones de



fotos son agregadas por día en Facebook. De acuerdo a *The Atlantic*, el número de usuarios de Facebook en el último trimestre de 2016 fue de mil novecientos millones, equivalente a la mitad de la población de internet mundial y cifra mayor a la población de México, China y Estados Unidos combinada.

Las redes sociales han cambiado el juego político de forma irreversible, especialmente en periodos electorales. Los votantes y los candidatos, cuentan con este otro canal para expresarse. Los canales tradicionales como la televisión, la radio y la prensa escrita son insuficientes.

Las democracias, y particularmente las instituciones políticas como las autoridades electorales, enfrentan el reto de entender y adaptarse a los avances tecnológicos. Cómo navegar un nuevo orden mundial de aceleración, donde lo real y regulado se superpone con lo virtual y no regulado, es una pregunta relevante para los actores políticos.

Con el objetivo de aportar con datos a este desafío, se presentará un diagnóstico cuantitativo y comparativo sobre el estado actual de las autoridades electorales en twitter. Primero, se resumirán variables descriptivas de las autoridades electorales con cuentas activas de twitter y, luego, se analizarán variables más avanzadas como la dinámica de la comunicación (una vía, mensajes no interactivos; o doble vía, mensajes interactivos), densidad de la comunicación y el lenguaje clave de los mensajes.

Preguntas para discusión:

- ¿Cuál debe de ser la respuesta, si alguna, de las autoridades electorales ante la propagación de noticias falsas y/o discursos de odio vía redes sociales, especialmente durante periodos de campañas electorales?
- ¿Existe un código de ética modelo para hacer campaña en redes?
- ¿Es posible la regulación de campañas electorales en redes sociales dado el potencial conflicto con el derecho a la libertad de expresión?
- ¿Qué se puede hacer para incrementar la capacidad instalada de las Autoridades Electorales para hacer monitoreo y análisis objetivo de la información en redes sociales durante elecciones?