



2010
WASHINGTON, D.C.



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States

SÉPTIMA REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES “PROMOVIENDO EL ACCESO A LOS PROCESOS ELECTORALES”

DOCUMENTO CONCEPTUAL

Las reuniones Interamericanas de Autoridades Electorales buscan promover el intercambio efectivo de conocimientos, experiencias y mejores prácticas de la administración electoral en la región. En particular, estas reuniones facilitan la cooperación horizontal con el objetivo de fortalecer en forma continua las capacidades institucionales de éstos órganos, así como también perfeccionar la organización de elecciones en las Américas.

A la fecha, se han realizado seis Reuniones Interamericanas de Autoridades Electorales.¹ Durante la Séptima reunión se abrirá nuevamente un espacio de diálogo que permitirá a los órganos electorales de las Américas intercambiar y evaluar sus diversas experiencias en relación con el acceso de los actores políticos y electorales -como por ejemplo los partidos políticos, gobernantes, medios de comunicación y ciudadanos- a estos procesos. Este tema será abordado a través de tres enfoques diferentes, basados en los mandatos de las autoridades electorales:

- Modelos de interacción entre las autoridades electorales y los partidos políticos en los procesos electorales.
- El rol de los medios de comunicación durante los procesos electorales.
- El acceso al voto para las personas con discapacidad.

Modelos de interacción entre las autoridades electorales y los partidos políticos en los procesos electorales

Las autoridades electorales y los partidos políticos son dos de los actores más relevantes de los procesos electorales competitivos. Debido a la naturaleza de cada uno de ellos, interactúan de manera constante durante los períodos electorales. En aquellos casos en que las autoridades electorales tienen una estructura permanente, la relación se desarrolla a lo largo de todo el año calendario. Una relación respetuosa entre estos dos actores resulta, en general, en un aumento de la

¹ La primera reunión tuvo lugar en marzo de 2003 en la Ciudad de Panamá, Panamá, donde los participantes discutieron la importancia del consenso entre los actores políticos para implementar cambios tecnológicos y promover las necesarias reformas legales en esta área. En reuniones posteriores, los participantes debatieron el uso efectivo de nuevas tecnologías en las diferentes etapas del proceso electoral y compartieron las buenas prácticas para garantizar la transmisión correcta y eficaz de los resultados, entre otras cosas. En abril de 2008, en Quito, Ecuador, representantes de organismos electorales de la región exploraron esfuerzos para fortalecer la confianza pública en los procesos electorales, poniendo especial atención en tres aspectos: financiamiento de la política, participación electoral y tecnología. Esta reunión fue además un hito en términos de participación regional: fue la primera vez que las autoridades electorales del Caribe se involucraron en este tipo de encuentros. Los aportes de estos representantes demostraron importantes puntos en común entre América Latina y el Caribe. La última reunión Interamericana de Autoridades Electorales se efectuó en Ottawa, Canadá, desde el 21 al 23 de Junio de 2009, donde se discutieron tres temas clave: el rol de las entidades electorales entre las elecciones, los registros de votantes y la observación electoral internacional.



calidad de los comicios. Este tema puede ser abordado desde diferentes puntos de vista: la estructura de las autoridades electorales, el nivel de acceso de los partidos políticos a las diferentes fases del proceso y el intercambio de experiencias e información entre ambos actores.

El nivel de interacción entre las autoridades electorales y los partidos políticos está ampliamente determinado por aspectos legales y estructurales de los sistemas electorales. Algunas investigaciones han establecido que la interacción entre ambos actores es más directa cuando los miembros de las autoridades electorales pertenecen a partidos políticos que cuando éstos no están afiliados a ningún partido, un modelo que ya no se aplica de manera pura en el Hemisferio². En las Américas, existen autoridades electorales de composición mixta y otras que integran a miembros de los partidos dentro de la estructura pero limitando su participación a la posibilidad de exponer sus puntos de vista, excluyéndolos del proceso de toma de decisiones. También existen algunas autoridades electorales que dependen del gobierno nacional, un modelo que deriva de las estructuras organizacionales de los países europeos.

Teniendo en cuenta el contexto histórico y político de los países, es interesante observar cómo cada sistema presenta ventajas y desafíos respecto de la relación entre estos dos actores. Durante esta reunión, los participantes tendrán la oportunidad de intercambiar experiencias que les ayuden a enfrentar los desafíos que plantea la aplicación de estos modelos en diferentes países.

Otro tema a ser considerado es el nivel de acceso de los partidos políticos a los procesos de toma de decisiones de los organismos electorales. Incluir a los partidos en el diseño e implementación de diferentes políticas y actividades puede contribuir positivamente a fortalecer la legitimidad y aprobación de programas o disposiciones en algunos países. Esto se hace más evidente cuando estos actores son líderes de opinión, cuyas afirmaciones influyen en otros actores del proceso.³ Esto último es especialmente relevante a la hora del reconocimiento de los resultados de las elecciones o consultas populares, ya que la validación política, que influye directamente en la opinión pública sobre el proceso, está dada por los contendientes y líderes partidarios.

Es importante tener en cuenta el rol que tienen los representantes técnicos de los partidos políticos durante los períodos electorales y su labor en materia de auditoría de los procedimientos aplicados, especialmente en relación con el uso de tecnologías. Esta modalidad de trabajo puede contribuir a generar confianza entre aquellos responsables de organizar la elección y los representantes de los partidos políticos, contribuyendo a evitar cualquier cuestionamiento técnico sobre la legitimidad de los comicios. En algunos países del hemisferio, previo a la distribución del material electoral, las autoridades electorales realizan una auditoría de la que participan los representantes de las distintas fuerzas políticas, lo que aumenta el nivel de confianza en la elección.

² Presentación de Lorenzo Cordoba Vianello, Profesor de la Universidad Nacional de México, II Jornadas Interamericanas Electorales, México, D.F., 2009.

³ International IDEA, Electoral Management Design: The International Idea Handbook, Stockholm, 2006, p. 202.



2010
WASHINGTON, D.C.



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States

En lo que respecta a la implementación de tecnología en los procesos electorales, es necesario que las autoridades electorales cuenten con herramientas que garanticen la transparencia y provean el acceso de los representantes de los partidos políticos. En algunos casos, esto se ha conseguido a través de una clara regulación de los procesos reflejada en manuales de procedimiento. Siguiendo esta línea de pensamiento, la capacitación de quienes son responsables del manejo y la supervisión de estas tecnologías debe ser oportuna y adecuada.

Durante la Misión de Observación Electoral de 2007 en Colombia, la OEA tuvo la posibilidad de observar un importante ejercicio comunicacional denominado “Puesto de Mando Unificado”, un espacio donde las comandancias departamentales podían comunicarse directamente con el Director General de la Policía Nacional para plantear inquietudes y coordinar el trabajo durante la jornada electoral. Las autoridades electorales fueron invitadas a participar de esta actividad, así como también los dirigentes de los distintos partidos políticos y miembros de la sociedad civil organizada, además de los representantes de los gobiernos locales. Esto generó un espacio de colaboración que permitió aclarar dudas e incrementar la transparencia del proceso electoral.

Una línea de comunicación sólida entre los partidos políticos y la autoridad electoral no sólo es importante en el contexto de una elección o referéndum, sino también para el fortalecimiento de los procesos post-electorales. En Panamá, por ejemplo, una vez que cierran las urnas, el Tribunal Electoral encabeza la Comisión Nacional de Reformas Electorales, la cual revisa las normas y procedimientos existentes, recibe reclamos, y en base de esos insumos prepara iniciativas legislativas para futuros procesos electorales. Esta Comisión está compuesta también por representantes de los partidos políticos, la sociedad civil organizada y miembros de la academia.

La interacción entre las autoridades electorales y los partidos políticos es un elemento clave de los procesos electorales. Uno de los objetivos principales de esta reunión es comprender los distintos tipos de relación e intercambiar las buenas prácticas aplicadas en esta materia.

El rol de los medios de comunicación durante los procesos electorales

Existe un consenso generalizado sobre el rol clave que hoy cumplen los medios de comunicación masiva durante los procesos electorales, ya que los actores políticos recurren a ellos para realizar campaña a través de la radio, la televisión y recientemente Internet, en lugar de interactuar cara a cara con los votantes. La información y opinión de los candidatos, transmitida por la prensa influye en el proceso de selección y decisión de los ciudadanos en las urnas. Además de informar a los ciudadanos, los medios supervisan el desempeño de los diferentes actores del proceso político, como los partidos, los funcionarios de gobierno y autoridades electorales. Para abarcar este tema, es importante considerar el acceso que los candidatos tienen a los medios de comunicación, los contenidos relacionados al proceso electoral y las campañas, y las oportunidades que surgen con el uso de nuevas tecnologías.



Dado que las campañas políticas para acceder a los cargos públicos utilizan a los medios como la plataforma principal, es necesario considerar el acceso a la prensa por parte de los contendientes respetando siempre la libertad de expresión. En las Américas, existen diversos modelos relacionados con campañas y prensa. En algunos países se dispone de espacios gratuitos en medios públicos o privados, lo que se convierte en una forma de financiamiento público indirecto. En otros, el acceso gratis a los medios es permanente mientras que en otros sólo ocurre durante periodos electorales. Asimismo, en otros casos, no se otorgan tiempos gratuitos pero existen topes de gastos, en un intento por controlar los gastos de campaña. Por último debe tenerse en cuenta aquellos países que carecen de regulaciones para el uso de los medios.⁴

Las diferentes modalidades de acceso a los medios de comunicación implican distintos tipos de relaciones entre las autoridades electorales, los medios y los partidos políticos, que tienden a crear tensión durante los períodos electorales. En algunos casos, la autoridad electoral es responsable por determinar la distribución del tiempo en los medios -que en cuatro países es la totalidad del tiempo disponible de campaña- así como también establecer mecanismos de supervisión para el uso del tiempo en esos espacios. En este contexto, los organismos electorales se enfrentan al desafío de administrar la propaganda en los medios. Independientemente del modelo utilizado, el tema genera controversia, por lo que el órgano electoral debe encontrar una forma para que estos conflictos no afecten la credibilidad del proceso en curso.

Una vez analizado el acceso a los espacios de radiodifusión, se debe hacer referencia a los contenidos transmitidos por los medios. A pesar de la introducción de nuevas formas de tecnología y con ellas nuevas herramientas para hacer campaña, la televisión sigue siendo el instrumento principal utilizado durante las elecciones. Tal como lo sostuvo el politólogo italiano Giovanni Sartori, “la televisión es el principal agente para la formación de opinión pública, ya que la información es la piedra angular para la formación de opinión pública”.⁵ Por lo tanto, el papel de la televisión y otros medios electrónicos en su función de informar al público sobre política y asuntos electorales merece ser analizado.

Numerosas Misiones de Observación Electoral de la OEA han observado que en muchos países los medios de comunicación priorizan las peleas y los escándalos sobre los temas sustantivos, y al mismo tiempo no se crean espacios para que el electorado pueda escuchar las propuestas de los candidatos o sus distintas posturas respecto de un referéndum. Es importante el rol que la autoridad electoral pueda desempeñar en ese sentido, sea éste o no su mandato, contribuyendo a enriquecer un debate de ideas amplio para que los ciudadanos ejerzan sus prerrogativas de manera informada. En este contexto, no se puede dejar de hacer referencia al debate sobre la tensión entre el derecho a la libertad de expresión y la necesidad de los ciudadanos de recibir información que les permita tomar decisiones de manera responsable en las urnas.

⁴ Carlos Navarro Fierro, “Acceso de Partidos Políticos a Medios de Comunicación” en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Dieter Nohlen, et al (Comp), II Ed., 2007.

⁵ Giovanni Sartori, *Videopolítica: Medios, Información y democracia de sondeo*, Instituto Tecnológico de Monterrey y Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2003.



Como se menciona en párrafos anteriores, en los sistemas democráticos, los medios de comunicación pueden asumir funciones de monitoreo, lo que se denomina “rendición de cuentas vertical de los medios”⁶. Esta consiste en un control de los medios sobre los actos de gobierno o de administración pública que produce que estos hechos sean visibles, e impulsa a los actores políticos a tener en cuenta las opiniones de la sociedad y a las instituciones del Estado a intensificar sus mecanismos de control.⁷ En este sentido, puede afirmarse que los medios contribuyen al desarrollo más transparente de los procesos electorales.

Asimismo, los esfuerzos de los gobiernos de la región por dotar de transparencia a los procesos e instituciones están ligados a obtener credibilidad por parte de la ciudadanía. Con este objetivo, los organismos electorales pueden apoyarse en los medios de comunicación, creando una relación positiva que les permita implementar mecanismos para aumentar los niveles de credibilidad en las elecciones. Considerando este propósito, muchos organismos electorales están utilizando las nuevas tecnologías de comunicación para informar a los ciudadanos en tiempo real y sin intermediación de los medios tradicionales. Por ejemplo, en Los Ángeles, el distrito con el mayor número de votantes del estado, utilizó Twitter para comunicarse con los votantes sobre eventuales retrasos en los centros de votación⁸.

Estas nuevas tecnologías también pueden utilizarse para educar a los votantes y capacitar a las autoridades de mesa. En esta línea de ideas, algunas autoridades electorales del hemisferio utilizan YouTube para publicar videos de capacitación. De esta manera, se logra llegar a los destinatarios con una herramienta didáctica y atractiva, que a su vez es familiar entre los jóvenes. Asimismo, Internet permite que los electores ubiquen de manera ágil los centros de votación. En México, el Instituto Federal Electoral se asoció con Google Maps permitiendo que los votantes pudieran localizar de forma rápida y precisa sus correspondientes sitios de votación.

Acceso al voto para las personas con discapacidad

De acuerdo con el Artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana, “La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”. Como se desprende de esta Resolución de la Asamblea General de la OEA, la participación ciudadana en los procesos electorales es un elemento fundamental para el desarrollo de la democracia en las Américas. Sin embargo, las necesidades especiales de las personas con discapacidad, y su derecho a elegir y ser elegidos, no ha recibido la atención suficiente a lo largo de los años.

⁶ María Cristina Menéndez, *Política y Medios en la era de la información*, Buenos Aires, Editorial La Crujía, 2009, p. 139.

⁷ *Ibid*, p. 178.

⁸ Presentación de Gineen Bresso, Comisionada, Comisión Electoral Federal de los Estados Unidos de América, II Jornadas Interamericanas Electorales, México D.F., 2009.



2010
WASHINGTON, D.C.



Organización de los Estados Americanos
Organizaçao dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States

Existen diferentes puntos de vista para el intercambio de ideas sobre la participación política de las personas con discapacidades. Todos los individuos, independientemente de su discapacidad, tienen derecho no sólo a votar, sino también a ser elegidos. En este marco, es importante considerar los siguientes aspectos: el acceso físico al voto secreto, la capacidad de emitir el voto en forma independiente, la educación de todos los ciudadanos en materia de accesibilidad y las modificaciones que implica en la autoridad electoral la incorporación de esta perspectiva.

A pesar de las iniciativas para promover la participación de las personas con discapacidades en el ámbito electoral, en muchos Estados miembros de la OEA existen barreras legales y operativas para que ellas puedan ejercer en plenitud sus derechos cívicos y políticos. Por ejemplo, en algunos países de la región, aún se les prohíbe votar a personas con impedimento auditivo o que no saben escribir. En este sentido, aunque incluso ellas puedan comunicarse a través del lenguaje de señas no pueden votar. En los casos en que se han aprobado leyes para incrementar la participación de las personas con discapacidad, todavía existen retos relacionados con el financiamiento de los nuevos mandatos y el desarrollo de infraestructura, tecnología y presupuesto.

Es importante no sólo que las personas con discapacidades tengan acceso al voto sino que, además, ése voto sea secreto. Para abordar esta preocupación, algunos países han implementado el uso de material electoral en Braille y de lupas para que aquellas personas con discapacidad visual no necesiten estar acompañadas para emitir su voto. En otros países, sistemas de votación electrónicos permiten a los votantes una variedad de opciones, incluyendo la posibilidad de escuchar una grabación y seguir instrucciones verbales. En los casos en que se considera la posibilidad de que las personas vayan acompañadas a votar, pueden plantearse dudas sobre la posibilidad de una manipulación. Estas inquietudes se profundizan en aquellas elecciones que son altamente competitivas.

El acceso físico a los lugares de votación es otro asunto importante a considerar. En muchos países, los centros de votación no cuentan con la infraestructura necesaria para permitir que las personas con discapacidades emitan su voto. Durante las Misiones de Observación Electoral, la OEA ha tomado nota de centros de votación en los cuales el único acceso a ciertas mesas es por escalera, lo que claramente dificulta la participación de personas con discapacidades físicas.

Existen dos aproximaciones principales para mejorar el acceso físico a los lugares de votación. La primera consiste en, sin distinguir a los electores con discapacidades, realizar un mapeo y análisis de los potenciales centros de votación antes de los comicios, para que en éstos puedan votar tanto quienes tienen como quienes no tienen discapacidades. En segundo lugar, y haciendo una distinción de los electores con discapacidades, se puede realizar un censo para identificar a los electores con discapacidades y basado en este relevamiento, acondicionar los centros asignados a votantes con discapacidades. Adicionalmente, se han identificado algunas otras soluciones prácticas como el envío de las boletas antes de la elección y el uso de equipos móviles para llevar las boletas a los ciudadanos para que puedan votar en presencia de un oficial electoral y de un testigo.



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States

Educar a los votantes con discapacidades sobre el proceso electoral y las propuestas de los candidatos es otro elemento importante a tener en cuenta. Dado que la mayoría de las personas recibe información a través de los medios de comunicación masivos, este canal puede ser utilizado también para entregar información a los votantes con discapacidades. En televisión pueden utilizarse los subtítulos o lenguaje de señas durante la emisión de propagandas de campaña y avisos informativos. También puede considerarse la impresión de material educativo en Braille o con letras de gran tamaño. El uso de estas herramientas incrementaría el acceso de las personas con discapacidades.

La implementación de mecanismos para que las personas con discapacidades tengan un mayor acceso al voto puede ir acompañada de la sensibilización y educación del resto de la ciudadanía. Para apoyar el proceso de sensibilización, es importante que todos los que participan en la administración electoral estén familiarizados con los procedimientos y medidas que ayudan a los ciudadanos con discapacidades a votar. Para ello, algunos países han implementado protocolos y esquemas de capacitación para funcionarios electorales, miembros de mesas y representantes de partidos políticos.

Muchos de estos cambios pueden apoyarse en modificaciones relativas a los procedimientos internos de los órganos encargados de llevar a cabo procesos electorales o de actividades relacionadas con éstos. No sólo los espacios físicos de los centros de votación o los mensajes deben ser accesibles a los ciudadanos con discapacidades, las instituciones también deben serlo. En este sentido, pueden contar con rampas de acceso a los edificios, documentos disponibles en Braille y personal capacitado en lenguaje de señas (LESCO).

A través de los debates de la Séptima Reunión Interamericana de Autoridades Electorales, los participantes tendrán la oportunidad de compartir y aprender sobre experiencias enriquecedoras que les permitirá perfeccionar los procesos electorales que tienen a su cargo. A través de un mayor acceso de los ciudadanos al voto y a las candidaturas, de los contendientes a los medios de comunicación y de las fuerzas políticas a los procesos de administración electoral, se conseguirá ampliar los derechos civiles y políticos de todos los ciudadanos, fortaleciendo así las democracias de la región.