

SERIE  
CUADERNOS DE  
**CAPEL**

**Autores:**

Line Bareiro  
Horacio Boneo  
Manuel Carrillo  
Roberto Courtney  
Roberto Cuéllar M.  
Antonio Chaler  
Maribel Jaen  
Oscar López  
Percy Medina  
Gabriel Medrano  
Erasmus Pinilla  
Macarena Romero  
Andrea Sanhueza  
Pablo Secchi  
Omar Simón  
José Thompson  
Ricardo Valverde

**53** CUADERNOS DE  
**CAPEL**

Lecciones aprendidas en materia  
de observación electoral en América Latina

Varios autores



**IIDH**  
Instituto Interamericano  
de Derechos Humanos



**Asdi**  
AGENCIA SUECA  
DE COOPERACION  
INTERNACIONAL PARA  
EL DESARROLLO







**LECCIONES APRENDIDAS EN MATERIA DE  
OBSERVACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA**

SERIE  
CUADERNOS DE  
**CAPEL**



**LECCIONES APRENDIDAS EN MATERIA DE  
OBSERVACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA**

**IIDH-CAPEL  
Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Centro de Asesoría y Promoción Electoral  
2008**

Primera edición  
© IIDH-CAPEL, Costa Rica, 2008

Las opiniones expuestas por los autores en los CUADERNOS DE CAPEL, no reflejan necesariamente los puntos de vista del IIDH/CAPEL.

346.013.4

I59-1

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Lecciones aprendidas en materia de observación electoral  
en América Latina / Instituto Interamericano de Derechos Humanos.  
-- San José, C.R. : IIDH, 2008

218 p.. 22X28 cm. . – (cuadernos de capel ; 53)

ISBN 978-9968-911-05-3

1. Observadores electorales 2. Derecho electoral 3. América Latina.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

***Equipo productor de la publicación:***

José Thompson  
María Lourdes González Arias  
*Coordinación académica*

Line Bareiro, Horacio Boneo, Manuel Carrillo, Roberto Courtney, Roberto Cuéllar M., Maribel Jaen, Oscar López, Percy Medina, Gabriel Medrano, Erasmo Pinilla, Macarena Romero, Andrea Sanhueza, Pablo Secchi, Omar Simón, José Thompson, Ricardo Valverde  
*Autores*

Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH  
*Diseño, diagramación y artes finales*

Ileana Aguilar  
*Corrección de estilo*

EDISA  
*Impresión*

**Instituto Interamericano de Derechos Humanos**  
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica  
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955  
e-mail: uinformacion@iidh.ed.cr  
**www.iidh.ed.cr**

## Índice

|   |   |
|---|---|
| Presentación .....                        | 9 |
| <i>Roberto Cuéllar M. y José Thompson</i> |   |

### **I Parte**

#### **La observación electoral y sus instituciones**

|   |    |
|---|----|
| Perspectivas de la observación electoral en los albores del Siglo XXI: Una visión a partir de la relación entre derechos humanos, democracia y procesos electorales ..... | 15 |
|---|----|

*Roberto Cuéllar M.*

*José Thompson*

|   |    |
|---|----|
| La observación nacional e internacional de las elecciones ..... | 41 |
|---|----|

*Erasmus Pinilla*

|   |    |
|---|----|
| La observación (internacional y nacional) de las elecciones ..... | 51 |
|---|----|

*Horacio Boneo*

*Manuel Carrillo*

*Ricardo Valverde*

|  |    |
|--|----|
| La observación electoral desde la academia ..... | 91 |
|--|----|

*Gabriel Medrano*

### **II Parte**

#### **Experiencias y lecciones aprendidas en la observación doméstica de elecciones**

|   |     |
|---|-----|
| Del Boletín Electoral Latinoamericano XVII (1997) al Cuaderno de CAPEL 53 (2008). Una lectura actualizada sobre la observación nacional electoral 10 años después ..... | 103 |
|---|-----|

*Ricardo Valverde*

|  |     |
|--|-----|
| Diez lecciones aprendidas acerca de la observación electoral desde la perspectiva de la sociedad civil .....   | 129 |
| <i>Percy Medina</i>  |     |
| SAKÃ: Experiencia compartida .....   | 147 |
| <i>Line Bareiro</i>  |     |
| <i>Oscar López</i>   |     |
| Observación electoral: nuevas tendencias ante los retos de hoy... 167  |     |
| <i>Roberto Courtney</i>  |     |
| El conteo rápido en la observación electoral local no partidaria.. 179   |     |
| <i>Omar Simón</i>  |     |
| Ley de Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral y sus modificaciones. Aportes a la transparencia en el financiamiento a la política en Chile..... | 191 |
| <i>Andrea Sanhueza</i>   |     |
| <i>Antonio Chaler</i>  |     |
| Papel de la Iglesia Católica panameña en la observación nacional de elecciones.....  | 199 |
| <i>Maribel Jaen</i>  |     |
| Monitoreo de medios de comunicación en campaña electoral .....   | 209 |
| <i>Pablo Secchi</i>  |     |
| <i>Macarena Romero</i>   |     |

## Presentación

Desde 1983 los procesos electorales adquirieron un rol protagónico en el desarrollo de la democracia en la región. Las elecciones competitivas y limpias, se convirtieron en el *sine qua non* de las reglas del juego democrático, particularmente en aquellos países con regímenes autoritarios o con una tradición de procesos electorales fraudulentos o cuestionados.

Uno de los principales esfuerzos realizados para democratizar y perfeccionar el proceso electoral, se centró en el fortalecimiento legal y técnico de los organismos electorales. En efecto, se entendió que estos organismos eran los llamados a ser los custodios y garantes de la voluntad popular expresada en las urnas, y por ello debían estar en el centro de todo proceso reformador del régimen electoral. En ese sentido, se intensificaron los debates y los esfuerzos por solucionar los problemas de tipo organizativo y administrativo de las instituciones electorales, y se procuró dotarles de los mecanismos legales, técnicos y financieros necesarios para asegurarles el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Paralelo a los procesos internos orientados a fortalecer a los organismos electorales, se dio un movimiento de cooperación y asesoría internacional, cuyo objetivo era sumarse a los esfuerzos nacionales de reforma, y contribuir así a que el proceso electoral se rigiera por medidas democráticas, a que se restringiera el fraude electoral o las prácticas irregulares en gran escala y a asegurar la confianza pública en el acto electoral.

Uno de los factores que definitivamente ha incidido positivamente en este proceso de fortalecimiento de los procesos y los organismos electorales ha sido la observación de las elecciones, tanto a nivel internacional como nacional. La práctica de observación se ha

constituido en una tendencia común en la región, y sus aportes positivos han sido destacados por los organismos electorales, los partidos políticos y la ciudadanía misma.

El IIDH/CAPEL, como institución orientada al fortalecimiento de los regímenes y los organismos electorales, ha participado activamente en los procesos de observación de elecciones. Si bien su énfasis ha estado localizado en la observación internacional a través de las asociaciones de organismos electorales de la región, también ha trabajado cercanamente con las instituciones de observación nacional que han surgido en muchos de nuestros países, y que se han reunido en el denominado “Acuerdo de Lima”. En ese sentido podemos afirmar que la experiencia del IIDH/ CAPEL en el campo de la observación electoral es una de las más vastas y fructíferas de la región, y probablemente del mundo.

Esto se expresa no sólo en el desarrollo de proyectos de asistencia técnica puestos en práctica a partir de 1990 en países como la República Dominicana y Paraguay, o en el acompañamiento al Acuerdo de Lima desde su fundación hasta hoy, sino también en su abordaje académico y de sistematización de información; una muestra de ello es la producción de un número de la desaparecida Serie Boletín Electoral Latinoamericano (el No. XVII del año 1997) y actualmente, con sentido histórico y de balance de lecciones aprendidas, la presente entrega de la Serie Cuadernos de CAPEL.

Precisamente a partir de esta experiencia institucional, que ha sido nutrida por la gran variedad de prácticas de observación, hemos planteado entregar al lector en este Cuaderno 53, una compilación de artículos cuyo principal objetivo es mostrar las diferentes aristas, aproximaciones y prácticas de observación electoral que se han vivido en Latinoamérica en las últimas décadas.

Lo valioso de este enfoque, es que va más allá de plantear los conceptos centrales y los fundamentos de la labor de observación electoral. Ciertamente, este Cuaderno presenta un análisis conceptual e histórico de las prácticas en la materia, pero, además, ofrece la perspectiva de la observación electoral como tema de interés para la academia, las reflexiones desde la organización electoral, así como

una variada y rica recolección y sistematización de prácticas de observación nacional relatadas por sus propios protagonistas.

Cabe indicar que las características del contenido de este Cuaderno marcan una diferencia con respecto a las ediciones anteriores. Más que artículos con finalidades primordialmente académicas, nos propusimos en esta oportunidad presentar un conjunto de colaboraciones y reflexiones puntuales e ilustrativas de la experiencia latinoamericana de los últimos años en la materia, cuya principal riqueza es el brindar pautas para entender el surgimiento y el desarrollo de estas prácticas y formas de participación ciudadana y política en la región.

La particularidad y valor de esta obra descansa más bien en la sistematización y ordenamiento actualizado de información dispersa y probablemente, en algunos casos, ni siquiera documentada por escrito. Lo valioso es, en suma, recoger y presentar adecuadamente lo que los actores de organizaciones que inciden en los procesos políticos y electorales hacen en prácticas sostenidas a lo largo de 25 años. Mucha gente reconoce la riqueza y creatividad de este trabajo, y en el mejor de los casos, sabe de los documentos internos o disponibles en la página web de tales organizaciones, pero estas son apenas algunas muestras de lo que de manera generalizada es reconocido como aporte a la democracia de nuestros países, pero que no consta en ningún lado por escrito.

La estructura de la obra presenta dos grandes dimensiones: una primera de tipo conceptual y general, que incluye varios artículos enfocados al análisis de la observación electoral y sus instituciones; y una segunda dimensión de carácter más testimonial, que abarca las experiencias y lecciones aprendidas por algunas de las principales organizaciones que realizan observación nacional, en países tan diversos como México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Perú, Venezuela, Chile, Argentina y Paraguay, y, recientemente, en Ecuador, Costa Rica y Bolivia.

Conscientes de que actualmente las elecciones competitivas pertenecen a la vida cotidiana de América Latina y el Caribe, y que las mismas están vinculadas indefectiblemente a numerosos actores políticos y sociales que las llevan a buen término, hacemos entrega de

este número con la aspiración de que su contenido sirva de inspiración para impulsar nuevos esfuerzos y prácticas de observación electoral que redunden en el fortalecimiento de la democracia política y electoral en nuestra América.

*Roberto Cuéllar M.  
Director Ejecutivo del IIDH*

*José Thompson  
Director de CAPEL*

**I Parte**  
**La observación electoral y sus instituciones**



# **Perspectivas de la observación electoral en los albores del Siglo XXI: Una visión a partir de la relación entre derechos humanos, democracia y procesos electorales**

*Roberto Cuéllar M.  
José Thompson\**

## **Introducción**

La “observación electoral” ha tenido más desarrollo en América Latina que en ninguna otra parte del mundo, y aunque no todos tengan el mismo criterio de ella y persista alguna polémica acerca de su eficacia, lo cierto es que está todavía presente en la casi totalidad de los procesos electorales en el Hemisferio Occidental, y para muchos su concreción en un proceso electoral determinado es sinónimo de elecciones correctas y legítimas.

El movimiento hacia la recuperación de la democracia en América Latina, a partir de fines de la década de los ochenta, coincide con el despliegue acelerado de los trabajos de CAPEL en su acompañamiento a los organismos electorales de todo el territorio continental y buena parte del insular del Hemisferio Occidental, en el desarrollo de decenas de proyectos de asistencia técnica que ayudaron a reconstruir las bases y la ingeniería misma para la realización de procesos electorales en condiciones tales que garantizaran márgenes aceptables de libertad, legitimidad, autenticidad, competitividad y transparencia. En este

---

\* Roberto Cuéllar es Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), y José Thompson es Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). La presente ponencia se enmarca en el contexto de los esfuerzos del Centro de Estudios Políticos y Sociales (Fundación CEPS), por someter a análisis las instituciones fundamentales y por propiciar la comparación de experiencias y lecciones aprendidas en el desarrollo de la observación electoral. La perspectiva asumida al efecto se relaciona, en cuanto a la práctica acumulada, con la labor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos por medio de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral y, por lo tanto, está enfocada primordialmente desde el ámbito interamericano.

contexto, la observación electoral practicada por CAPEL se ha vinculado fuertemente a la figura de los organismos electorales en la región y se ha entendido como complementaria de la asesoría técnica en esta materia.

Es necesario recordar que en general, en América Latina la realización de elecciones y la resolución de los conflictos relacionados con ellas son confiadas a una o varias entidades especializadas autónomas. Ello ha favorecido la generación de un verdadero “Derecho Electoral” como una especialidad<sup>1</sup>, y explica la amplitud de opciones que se abren cuando se puede dialogar y acordar directamente con la institución electoral sin que ello deba implicar hacerlo por medio del gobierno nacional. CAPEL, desde su fundación, ha optado por la cercanía y el contacto directo con los organismos electorales y ha colaborado a que ellos se organicen en la forma de asociaciones que fomentan el intercambio de experiencias y detectan ricos matices en el lenguaje común que hoy en día es la parte procesal de la democracia representativa en la región<sup>2</sup>.

Teniendo en cuenta este marco geográfico e institucional, es preciso aun ahondar en el concepto mismo de observación y su justificación, entender sus componentes, someter a evaluación su práctica reiterada y derivar algunos aprendizajes relevantes, no sólo para esta parte del mundo, sino para todos los interesados en la promoción de la democracia por medio de las elecciones.

Para el IIDH y su programa especializado CAPEL, la cuestión de la relación entre derechos humanos y democracia no es nueva y proviene del mismo estatuto que le dio vida al Instituto a partir del año 1980:

“Artículo 4. El Instituto basará su acción en los principios de la democracia representativa y del Estado de Derecho, el pluralismo ideológico, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y su protección internacional...”.

---

1 De hecho, este es conocido como el “modelo latinoamericano” de organización electoral. Ver la voz “Organismos Electorales” en IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, II Edición. IIDH, San José 2000, pp. 944 ss.

2 Al respecto, puede consultarse la voz “Asociaciones de organismos electorales”. *Ibid.cit.* pp.51 ss.

En una América Latina plagada entonces por el autoritarismo, en donde la democracia representativa auténtica era apenas una excepción, vigente en tres países de la región, establecer un centro dedicado a los derechos humanos requería optimismo y visión, pero más optimismo era preciso para vincular estrechamente la vigencia de los derechos fundamentales de la persona con la existencia de democracias genuinas. Las consecuencias de esta relación, cuya validez el tiempo ha confirmado en las tierras latinoamericanas y más allá, no se han explorado todavía con la profundidad que se requiere<sup>3</sup>.

Claro está que la relación más directa se impone a partir del hecho incontestable de que los derechos políticos son derechos humanos y que como tales se hallan incorporados en los instrumentos constitucionales e internacionales vigentes en la materia<sup>4</sup>. Para una institución de derechos humanos, el desarrollo de prácticas como la observación no puede alejarse de esta premisa fundamental.

Ahora, ¿qué caracteriza a la observación electoral en general? ¿Existen “tipos” o “categorías” de observación? Si ese es el caso, ¿qué las distingue? Adentrémonos, pues, en los terrenos de la observación a partir de estas y otras interrogantes pertinentes.

## **I. El concepto de observación electoral**

La esencia misma de la observación electoral puede explorarse a partir de la denominación elegida.

Según el Diccionario de la Real Academia<sup>5</sup>, el vocablo “observar” equivale a “examinar atentamente”.

---

3 Véase Thompson, José, “Democracia, participación y derechos humanos”, en *Revista IIDH* 34/35, San José, pp. 79-103.

4 De la claridad de que los derechos políticos son derechos humanos se derivan importantes consecuencias conceptuales y prácticas. Ver así, Picado, Sonia, “Derechos políticos como derechos humanos” en AA.VV., *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, Segunda Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp.48-58.

5 XXII Edición disponible en Internet, en el sitio <http://www.rae.es/>

En una definición ya clásica, IDEA Internacional indica que la observación electoral es la “recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de este proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo”<sup>6</sup>.

Podemos adecuar este concepto diciendo que la observación electoral es un ejercicio que consiste en examinar presencialmente el desarrollo de un proceso electoral y confrontar su realización con las prescripciones legales nacionales y con los principios y normas internacionales aplicables. De este modo, respondemos a la pregunta de qué parámetros serían útiles para determinar la “adecuación” aludida apenas atrás.

El desarrollo de la observación electoral, en su faceta internacional, merece ubicarse dentro de la expansión de la “dimensión internacional de la democracia”. En el pasado, no faltaban quienes adujeran que los asuntos incluidos en un proceso electoral eran de incumbencia exclusivamente interna del respectivo Estado. En la actualidad hay amplio consenso en el sentido de que aun los temas relativos a la mecánica electoral tienen implicaciones internacionales. Hay mención específica de los derechos políticos en los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>7</sup>, se producen resoluciones y sentencias por parte de tribunales internacionales enfocadas directamente a los

---

6 International IDEA, *Code of conduct for International Observers*, Stockholm, IDEA, 1997.

7 Artículo 23 Convención Americana sobre Derechos Humanos:  
“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:  
a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.  
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

asuntos electorales<sup>8</sup>. existen asociaciones internacionales dedicadas exclusivamente a los temas electorales, los flujos de cooperación técnica alimentan los procesos electorales en los distintos países<sup>9</sup> y se han adoptado instrumentos internacionales que, aun siendo imperfectos, se dirigen a la defensa colectiva de la democracia representativa, como lo es la Carta Democrática Interamericana, suscrita el 11 de septiembre del 2001 en el marco de la Organización de Estados Americanos, instrumento que, por cierto, menciona expresamente el instituto de la observación electoral internacional<sup>10</sup>. Existe, pues, un fuerte movimiento internacional relacionado con la democracia representativa que expresamente incluye los asuntos electorales.

La observación electoral puede servir a diferentes objetivos, todos relacionados de alguna manera con el propósito de contribuir a la legitimidad y a la generación de credibilidad en un proceso electoral determinado. Podemos decir que en su nivel máximo pretende reunir elementos de juicio suficientes y objetivos para evaluar un proceso electoral, cada una de sus etapas o alguno de sus elementos en particular; en su nivel medio detectar y encauzar irregularidades que puedan afectar la integridad de un proceso electoral; y en un nivel micro identificar opciones para introducir cambios, reformas o reestructurar instancias a partir de la experiencia vivida en un proceso electoral. Estos “niveles” de observación no son necesariamente excluyentes entre sí, pero el énfasis que a cada uno se otorgue marcará la orientación de la observación que se practique, sus parámetros y los instrumentos en los que se apoye. El nivel medio, por ejemplo, es cercano a la fiscalización y por tanto difícilmente compatible con los postulados de la observación internacional cuando exige que el observador no esté involucrado en el proceso electoral, pero es en

---

8 Importante destacar aquí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en jurisprudencia varia y en especial en el caso *Yátama contra Nicaragua* ha dispuesto medidas que afectan directa y sustantivamente al régimen electoral en ese país. Puede consultarse en la respectiva resolución, ubicable en la sección de Jurisprudencia de [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

9 Ver la voz “Asesoría Electoral” en CAPEL, *Diccionario Electoral*, op.cit., pp. 37 ss.

10 El artículo 24 de la Carta las menciona, aunque se circunscribe a aquellas hechas por la propia Organización de Estados Americanos.

cambio válido para una observación electoral producida desde la ciudadanía misma.

Se insiste a menudo en que la observación electoral no es, ni puede ser, un sustituto de la fiscalización que ejercen sobre todo las agrupaciones políticas y similares<sup>11</sup> en un proceso determinado. Por sus métodos, por su alcance y por factores tan prácticos como su costo, la observación, en particular la internacional, no está en posibilidad de reemplazar la amplitud del control que los representantes de partidos o similares hacen (y deben hacer) de la regularidad de un proceso electoral en cada puesto de votación. Por más de la evolución que ha sufrido el instituto de la observación electoral.

Y es que la observación electoral tiene historia, corta quizá, pero marcada por cambios sustanciales.

## **II. Una nota sobre la evolución histórica de la observación electoral**

La observación electoral en general ha estado presente desde el apogeo de los procesos electorales y está ligada a la “fiscalización”, labor que corresponde naturalmente a los directamente interesados en la rectitud de un proceso electoral y sobre todo a los partidos políticos, pero su desarrollo autónomo es reciente.

La observación internacional inició como “supervisión de países extranjeros” del cumplimiento de compromisos de tratados internacionales (1857, Moldavia), de manera que su génesis no fue exactamente un ejercicio de solidaridad. Su siguiente etapa corresponde a la participación de organizaciones internacionales en el proceso de observación, iniciada por Naciones Unidas sobre todo en el proceso de descolonización: a partir del caso de Togo en 1956, hasta una intervención similar reciente, la de Timor Oriental (2003-2004).

---

11 Cuando hablamos de “similares”, nos referimos a todos aquellos casos en que lo que está en juego no es la elección de autoridades, sino temas de interés nacional, como son los mecanismos de democracia directa.

Sin embargo, no ha sido en el plano universal donde más desarrollo ha habido en materia de observación electoral. América Latina ha agregado números impresionantes y cambios cualitativos muy significativos en esta materia. Si bien el origen de la observación electoral en la región se da más bien por una circunstancia política coyuntural (en 1962 por medio de la Organización de Estados Americanos en República Dominicana), la institución se establece en el ámbito interamericano y, como quedó indicado, se diversifica gracias a los aportes de instituciones y orientaciones distintas. La aparición de CAPEL y su ligamen con los organismos electorales explica el que ahora, tan solo en esta instancia, estemos a las puertas de la misión de observación electoral número doscientos (Cuadro 1), mientras que la OEA ha continuado con misiones aprobadas por medio de los gobiernos, y otras instituciones como la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Centro Carter y la División Electoral de las Naciones Unidas, han organizado también misiones con un propósito similar, aunque en cada caso dependiendo del énfasis de cada institución en los fines, los medios y los instrumentos.

**Cuadro 1. Misiones de observación electoral del IIDH/CAPEL, 1985-2008**

| PAISES            | MISIONES | AÑOS   |
|-------------------|----------|--|
| <b>Argentina</b>  | 9        | 1985, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2003, 2007             |
| <b>Bolivia</b>    | 11       | 1985, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 2002, 2004, 2005, 2006       |
| <b>Brasil</b>     | 4        | 1989, 1994, 1998   |
| <b>Colombia</b>   | 17       | 1986, 1990, 1991, 1994, 1997, 1998, 2000, 2002, 2003, 2006, 2007 |
| <b>Costa Rica</b> | 10       | 1986, 1990, 1994, 1998, 1999, 2002, 2006, 2007                   |

|                             |     |   |
|-----------------------------|-----|---|
| <b>Chile</b>                | 12  | 1988, 1989, 1993, 1996,1997, 1999, 2000, 2001, 2004, 2005, 2006, 2008         |
| <b>Ecuador</b>              | 22  | 1986, 1988, 1990, 1992, 1994,1995,1996,1997, 1998,2002, 2004, 2006, 2007,2008 |
| <b>El Salvador</b>          | 12  | 1985, 1988, 1989, 1991, 1994, 1997, 1999, 2000, 2003, 2004, 2006              |
| <b>España</b>               | 3   | 1992, 2004, 2007  |
| <b>Guatemala</b>            | 17  | 1985, 1988, 1990, 1991, 1993, 1994, 1995, 1996, 1998, 1999, 2003, 2007        |
| <b>Haití</b>                | 3   | 1987, 1990  |
| <b>Honduras</b>             | 7   | 1985, 1988, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005                                      |
| <b>Jamaica</b>              | 1   | 2007  |
| <b>México</b>               | 5   | 1994, 1997, 2000, 2003, 2006  |
| <b>Nicaragua</b>            | 8   | 1989, 1990, 1994, 1996, 1998, 2001, 2004, 2006                                |
| <b>Panamá</b>               | 7   | 1991, 1992, 1994, 1998, 1999, 2004, 2006                                      |
| <b>Paraguay</b>             | 9   | 1988, 1989, 1991, 1993, 1998, 2000, 2001, 2003, 2008                          |
| <b>Perú</b>                 | 8   | 1985, 1989, 1990, 1995, 2001, 2006  |
| <b>Puerto Rico</b>          | 4   | 1998, 2000, 2004, 2008  |
| <b>República Dominicana</b> | 12  | 1986, 1990, 1994,1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008                     |
| <b>Uruguay</b>              | 6   | 1989, 1994, 1999, 2004  |
| <b>Venezuela</b>            | 11  | 1989, 1993,1998, 2000, 2004, 2005, 2006, 2007                                 |
| 22 PAISES                   | 198 | 1985-2008   |

Fuente: IIDH/CAPEL. Actualizado el 7/10/2008.

Quizá un momento culminante para ver la interacción entre las diversas formas de observación electoral internacional se vivió en ocasión de las elecciones generales de Nicaragua de 1990, en donde todas las instancias recién indicadas concurren, al lado de otros mecanismos más bien informales (sindicatos, organizaciones partidarias internacionales, grupos de parlamentarios extranjeros, entre otros), dado interés en la definición de la justa electoral entre los sandinistas en el poder y una alianza opositora recién concretada meses antes de los comicios.

Lo cierto es que la observación internacional de elecciones ha continuado adelante en la región, incluyendo a otros actores, tales como la Unión Europea e instancias interparlamentarias (Parlamento Europeo, Parlamento Latinoamericano, Parlamento Andino), al punto que es altamente improbable que se lleven a cabo comicios sin que haya presencia de varias misiones de observación de origen internacional.

Por su parte, la observación nacional o doméstica de elecciones, ha tenido un desarrollo menos sistemático, pero cada vez más fuerte en años recientes, y está vinculada a la diversidad y profesionalización de los organismos no gubernamentales o entidades de la sociedad civil.

América Latina también ha contribuido en este segmento de la observación electoral y alianzas tales como el Acuerdo de Lima, que agrupa a organizaciones no gubernamentales con trayectoria en la promoción de la democracia y la defensa de los derechos políticos, han significado que ya pueda hablarse de una “internacionalización” de la observación doméstica, gracias al intercambio de experiencias y a la movilización de observadores de distintas nacionalidades para colaborar con sus pares del respectivo país en los correspondientes despliegues de observación. Con frecuencia, la observación doméstica, que caracterizaremos más adelante, va de la mano con otros dispositivos que adquieren sentido en los procesos electorales, tales como campañas de motivación al voto o ejercicios de “conteo rápido” o conteo paralelo, sobre los cuales hay importantes experiencias acumuladas en la región.

Latinoamérica también ha aportado a la generación y desarrollo de otras formas de observación electoral, por ejemplo, la realizada a

partir de las oficinas de los Ombudsmen o las Defensorías del Pueblo. La primera experiencia en el mundo se originó con la Defensoría del Perú en 2001 y ha continuado adelante, a menudo con ejercicios fundamentados en la reciprocidad y el intercambio regional. Puede decirse que esta forma de observación (desde los Ombudsmen) es una variable calificada de la observación nacional, puesto que su énfasis debe ir en cuanto a la vigencia de los derechos fundamentales ligados a los comicios y no sólo los políticos: libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión, principios de no discriminación, entre otros.

En suma, en la actualidad tenemos una abundancia de formas de observación electoral con concurrencia de instancias y organismos que aportan cada cual su especialidad (aunque se requiera también un mínimo de coordinación para que el mensaje final sea congruente y no contradictorio). La observación electoral, por más de su exitoso desarrollo en la región, se ha extendido por el mundo, con amparo en marcos institucionales o de integración o bien por la aparición de organismos nacionales con interés en la vigencia y consolidación de la democracia.

Empero, continuemos con las interrogantes. A la base misma de la observación electoral está la cuestión de qué condiciones tiene o debe tener una persona o grupo de personas para emitir un juicio esencial que califica o descalifica un proceso electoral y que puede afectar seriamente la confianza que en sus resultados se tenga.

### **III. El observador y los tipos de observación**

La pregunta formulada es clave, ya que del juicio ponderado e informado de una persona o un grupo puede depender la imagen que se tenga de un proceso electoral y su validez para designar autoridades o resolver temas de interés nacional.

Como ha quedado indicado, la observación suele relacionarse con un marco institucional u organizacional, en cuyo caso, lo adecuado es que ese marco se haga explícito y en tal virtud se esclarezcan los

procedimientos de observación, incluido el de identificación de los potenciales observadores.

Un elemento que ha sido frecuentemente criticado es la selección de miembros de una misión de observación con base en sus credenciales políticas. Si bien es cierto que la experiencia en campañas políticas es un elemento relevante a la hora de emitir opinión sobre un proceso electoral, debería ir acompañada de otras cualidades mínimas: trayectoria en observación de procesos similares, conocimiento actualizado acerca del régimen electoral en vigor, dominio de la lengua en uso en el país observado (preferiblemente), entre otros.

Con la permanente incorporación de la tecnología a las distintas etapas de un proceso electoral, un tema de indudable actualidad es el de la necesidad de contar con miembros de la misión que estén especializados en este campo; piénsese en la utilización de modalidades de votación electrónica y las limitaciones que para muchas personas, por demás altamente calificadas en temas electorales, puede significar a la hora de emitir una opinión sobre la regularidad de unos comicios.

La composición de una misión, es decir, las características de los observadores en lo individual suele determinar el énfasis de la observación: más política la misión probablemente signifique que será más político el enfoque; más experiencia acumulada en los miembros probablemente signifique una evaluación más integral y más recomendaciones a futuro.

También se dice con frecuencia que la condición de observador debería excluir otras, tales como la mediación o la prestación de asesoría previa. Sin embargo, ambas hipótesis conocen significativas excepciones: la OEA y el Centro Carter condujeron labores de mediación entre fuerzas del Gobierno y fuerzas de la oposición y enviaron contingentes importantes de observación en el caso de Venezuela (2005-2006); las Naciones Unidas y la OEA han dado asesoría técnica en procesos a los cuales enviaron observadores (Perú, 2001); CAPEL ha reestructurado sus misiones de observación a partir del año 1999 para que sean integradas por miembros de organismos electorales y produzcan informes fundamentalmente técnicos, con énfasis en recomendaciones con miras al perfeccionamiento

continuo de los aparatos electorales, razón por la cual ha concebido la observación como una etapa en un acompañamiento más amplio, que incluye eventualmente la asesoría técnica (a manera de ejemplo, Perú 2001, Ecuador 2002-2007, Guatemala 2005-2007)<sup>12</sup>. Lo cierto es que los organismos electorales y los gobiernos terminan prefiriendo observaciones que provengan de grupos con conocimiento del país y el sistema electoral, y a menudo la vía para esto es la previa asesoría técnica.

La nacionalidad era tradicionalmente un factor determinante a la hora de elegir al observador, con un claro predominio en el sentido de no incluir a nacionales del país en cuyo territorio tiene lugar la observación. Aunque este principio sigue vigente en general para las observaciones internacionales, la creciente expansión de la observación doméstica, basada precisamente en la participación de nacionales, la ha tornado relativa. De hecho, en algunas legislaciones lo que no se permite es la figura del “observador extranjero”<sup>13</sup>, entendiéndose que la observación es una forma de fiscalización reservada a los nacionales (los extranjeros no intervienen en la política interna). Frecuentemente se reserva la denominación “visitante extranjero” para la labor que un observador internacional haría.

Las características del observador, los métodos que se apliquen y los productos que se obtengan de la observación van a determinar el tipo o el matiz de la observación electoral, sin embargo, entre la internacional y la nacional existen diferencias de esencia en las que conviene detenerse brevemente.

---

12 En tal sentido, ver Boneo, Horacio et al, “la Observación (internacional y nacional) de las elecciones”, en: *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, op.cit., p. 1074.

13 Así, México y Argentina, aunque en ningún caso las disposiciones impiden las formas de cooperación o acompañamiento que se practican desde entidades como CAPEL.

#### **IV. Observación internacional y observación doméstica**

A pesar de ser mucho más reciente que la dimensión internacional, la observación “doméstica” ha crecido considerablemente en los últimos años.

Entre ambos tipos de observación hay diferencias sustanciales. De hecho la observación nacional debe plantearse siempre evitando pasar la frontera que la separa de la fiscalización<sup>14</sup>, ya que tienen muchos elementos en común.

Hay diferencias históricas entre ambas categorías: la internacional es más antigua y más consolidada; la nacional sólo recientemente ha sido objeto de mención en las legislaciones y de intentos de reglamentación.

Más importante aun es que hay diferencias en la esencia misma de los institutos de la observación. Cuando se trata de la internacional, el observador extranjero es un invitado que debe cumplir con las limitaciones que la legislación nacional del país anfitrión imponga<sup>15</sup>, entre ellas, por ejemplo, la emisión de declaraciones que pudieran, por su carácter político, entenderse como intromisiones. En cambio, la observación nacional es una extensión de los derechos políticos

---

14 Hay momentos en que esta frontera se torna menos clara: en agosto del año 2007 el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica dictó una reglamentación sobre la figura de la observación nacional (**Acreditación de fiscales y observadores nacionales para el proceso de referéndum**, disponible en [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)) con ocasión del referéndum acerca de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica (y República Dominicana) y Estados Unidos. Dada la naturaleza de este proceso electoral, en que la fiscalización correspondía a los partidos políticos, pero el interés más directo lo tenían los movimientos por el SI y por el NO, se acercó el status de observador nacional a las labores de fiscalización, permitiendo a los movimientos designar “observadores nacionales” para controlar el desarrollo del proceso. Pero ni aun en estas circunstancias se eliminó completamente la distinción entre fiscalización y observación nacional, ya que los personeros de las mesas receptoras de votos fueron siempre representantes de los partidos políticos, como lo dispone la legislación de este país para todo proceso electoral.

15 Siempre y cuando esas limitaciones no hagan imposible o desnaturalicen su labor de observación. De ser este el caso, lo adecuado pareciera ser denunciar estas limitaciones como restricciones inaceptables y retirarse del ejercicio de observación. Restricciones inaceptables podrían ser la imposibilidad de moverse libremente por el territorio o de diseñar libremente el programa de observación, entre otras.

ciudadanos, es decir, la potestad de corroborar la regularidad de un proceso en el que de hecho se participa ejerciendo el voto y se designan autoridades, por lo que las limitaciones deben mantenerse en el mínimo y estar justificadas por la protección de otros derechos o las necesidades del proceso.

La observación nacional suele tener ventajas respecto de la internacional en tanto puede ser más amplia, es decir, llegar a más puntos del territorio del país anfitrión, si es que se apoya en un despliegue eficaz; es en general menos costosa, ya que desde la movilización misma de los observadores consume menos recursos; los observadores individuales tienen conocimientos de la coyuntura política y electoral (a menudo también la jurídica) en que se desarrolla el proceso, temas a los que a menudo hay que introducir al observador extranjero; puede, fácilmente ser más prolongada en el tiempo la observación nacional.

No obstante, la observación internacional suele tener más impacto en la opinión pública, en especial por constituir una extensión del marco institucional. A la observación nacional se le imputa, a menudo de manera gratuita, el sesgo que puede producir la preferencia político-electoral de la mayoría de sus integrantes o su dirigencia.

En todo caso, entre ambas categorías de observación puede (y a menudo debe) darse una relación de complementariedad y no de exclusión. Si ambas llegan a conclusiones similares en un proceso determinado, habrá mayor fuerza a la hora de hacerlas llegar a su destinatario, el público o las instituciones interesadas.

Como ya quedó dicho, la observación nacional está avanzando en la construcción de espacios para el intercambio internacional aplicable a procesos nacionales, nutriéndose de la rica trayectoria que la observación internacional ha acumulado, buena parte de la cual se debe al intercambio y a la comparación de experiencias prácticas.

## **V. Los métodos de observación**

Si algo distingue a las observaciones practicadas por marcos institucionales es el método que empleen, más allá de cuán explícito este sea.

Toda observación debe contemplar, entonces:

- Mecanismos para la selección, la determinación o el reclutamiento de los observadores individuales.
- Capacitación, transmisión de información acerca del país anfitrión, del proceso electoral y de su marco normativo, incluyendo en este último caso, las regulaciones acerca de la observación misma.
- Programa de contacto con actores políticos y sociales en el país anfitrión.
- Relación de la misión con las instituciones del país anfitrión.
- Diseño de instrumentos de observación y comunicación sobre su uso a los observadores individuales.
- Preparación del despliegue para la jornada electoral.
- Determinación del producto tangible de la observación, el informe en que se plasmen las conclusiones del ejercicio. De la misma manera, el procedimiento por el cual estas conclusiones se alcancen.
- Establecimiento de canales de comunicación con los medios de comunicación y con las autoridades del país anfitrión.
- Parámetros de conducta o principios éticos con los cuales se afilie la institución que promueve la observación.

Cada uno de estos grandes temas debe clarificarse, primero, internamente en la misión y, frecuentemente, al público (restringido o general) de tal manera que pueda saberse por anticipado la forma de operación que esta misión tendrá. Algunas instituciones, como la OEA o las Naciones Unidas, suelen firmar un convenio en el que

quedan consignadas la mayor parte de estas determinaciones. Otras como la Unión Europea, tienen disponibles por anticipado, para todo interesado, las reglas básicas de la observación.

En materia de principios éticos y patrones de conducta esperados de cada observador internacional se ha adoptado, en el año 2005, la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y el Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones<sup>16</sup>, con la participación y la suscripción de una veintena de organizaciones e instituciones, las que conjuntamente aportan una trayectoria muy amplia en este campo. No es este el momento o el espacio para detallar el contenido de estos instrumentos, pero conviene resaltar el fuerte consenso que tienen a la base y lo significativo de su adopción y divulgación. La observación internacional impone, sin duda, una gran responsabilidad institucional e individual para quienes la practican.

## **VI. La observación electoral internacional desde CAPEL**

En la determinación de su forma de trabajo en este campo, que ha venido evolucionando a lo largo de los veinticinco años que han transcurrido desde la fundación de CAPEL en el seno del IIDH, se ha llegado a vincular estrechamente la observación con la función de Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales que CAPEL ejerce en toda la región, de la siguiente manera: la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito) y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).

---

<sup>16</sup> Instrumentos ambos disponibles en los portales institucionales del Centro Carter, la División Electoral de Naciones Unidas o la Unión Europea. La dirección específica de una de estas fuentes es [eu\\_election\\_ass\\_observ/docs/code\\_conduct\\_es.pdf](http://eu_election_ass_observ/docs/code_conduct_es.pdf) en [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)

La observación es vista, entonces, como parte de un proceso continuo de acompañamiento técnico a los organismos electorales<sup>17</sup> del cual forman parte también las conferencias mismas de las asociaciones y el enlace que electrónicamente mantienen los organismos entre sí y con la Secretaría Ejecutiva. Por ello, la observación en este contexto no es solo ni principalmente un mecanismo de evaluación de las elecciones, sino un insumo para la determinación de las áreas técnicas por fortalecer o por compartir en aplicación de la filosofía esencial del perfeccionamiento continuo de los procesos electorales, y asignando especial valor a la cooperación horizontal en materia electoral, nutrida en buena medida por la especialidad técnica que se ha desarrollado en esta región que, desde la recuperación de la democracia, ha vivido mucho más de un centenar de elecciones.

En consecuencia, algunas de las características distintivas de esta observación electoral internacional son:

- Un marco institucional doble, es decir, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral por un lado y, por otro, los estatutos de las asociaciones de organismos electorales aplicables. Ello significa una relación directa con la vigencia relativa de los derechos políticos y de los demás derechos fundamentales de la persona humana, pero también una vinculación con los objetivos de fortalecimiento de la democracia por medio de las elecciones a los que aspiran tanto CAPEL como las asociaciones mismas.
- Misiones conformadas fundamentalmente por miembros y funcionarios de organismos electorales, que por sus funciones deben estar especializados en la materia electoral.

---

<sup>17</sup> Recuérdese el carácter autónomo de los organismos electorales en esta parte del mundo, que hace posible la conformación de asociaciones no intergubernamentales como estas, con acuerdos directos con las entidades electorales, es decir, sin pasar por la aprobación de los respectivos gobiernos.

- Coparticipación del organismo electoral anfitrión, con diseño conjunto del programa de observación y con frecuente aplicación de la reciprocidad en la invitación a sus colegas, los organismos miembros de la misma asociación. Los programas son amplios e incluyen contactos con distintos sectores técnicos y políticos e incorporan la libertad para la misión de organizar las visitas que considere pertinentes, antes, durante o después de la jornada electoral.
- Comunicación directa con el organismo anfitrión para poner en su conocimiento anomalías, irregularidades o áreas de preocupación en el marco de un proceso determinado.
- Énfasis en el carácter técnico del informe que produce la misión, y en el hecho de que el organismo electoral anfitrión es el primer destinatario de este producto de la observación. Cabe destacar que cada vez más los organismos electorales hacen público este informe, por medio de su portal en Internet o los medios que consideren pertinentes<sup>18</sup>.
- Recomendaciones técnicas, normativas e institucionales dirigidas especialmente a la organización de futuros procesos electorales en el país en cuestión. La elaboración de estas recomendaciones, al igual que las conclusiones base del informe se hacen a partir de un análisis intersubjetivo en la forma de una sesión de evaluación, a partir de la cual se definen las líneas prioritarias que guiarán el informe.
- Seguimiento por medio de misiones al país en cuestión, o bien por contacto directo con los organismos electorales, en las otras actividades realizadas en el marco de las asociaciones.

---

18 CAPEL también ha aplicado la norma de que si el organismo electoral anfitrión publica solo parte del informe de la misión, eso habilita a la Secretaría Ejecutiva a hacer lo propio con el resto del documento.

Este tipo de observación es una forma de acompañamiento técnico calificado y, a pesar de lo consolidado de su historia, debe replantearse permanentemente sus objetivos, sus métodos y sobre todo, cómo sacar mejor provecho de la presencia, por un tiempo relativamente breve, de un grupo de observadores que gracias al marco institucional de donde proceden, puede aportar en situaciones políticas que a menudo se tornan delicadas en razón de los intereses en disputa.

## **VII. Los elementos observados y el impacto de la observación**

Para algunos<sup>19</sup>, la observación electoral ha transcurrido ya más allá de una “primera generación”, en la cual se pedían condiciones mínimas para la legitimidad de un proceso electoral: un registro electoral con un margen de error aceptable, reglas generales para la competencia electoral con un sistema de partidos renaciente después de las épocas autoritarias precedentes, una logística que generara un mínimo de condiciones para la jornada electoral, con énfasis en el secreto del voto y las garantías modernas del Derecho Electoral; y en donde, al menos en esta parte del mundo, el observado era, fundamentalmente, el o los organismos electorales involucrados en los respectivos comicios. Cada uno de estos aspectos, y esos organismos, eran el foco de atención de la observación.

Una “segunda generación” de observación pregunta ahora, entre otros, por un registro electoral incluyente con mínimos márgenes de error, reglas precisas para todos los involucrados en la contienda electoral, condiciones establecidas para la campaña, incluyendo aquellas que aseguren equidad entre los contendientes, lo que para algunos incluye aspectos tan específicos como el acceso a los medios de comunicación y la cobertura que estos hagan de la campaña y las ofertas electorales, regulación de la relación entre dinero y política y de la eficacia del sistema en esta materia, utilización de modalidades de votación electrónica, aplicación de mecanismos que garanticen la

---

19 Ver, Boneo, Horacio et al, “La observación (internacional y nacional) de las elecciones”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, op. cit., pp. 1100 ss.

democracia interna de las agrupaciones políticas y la representación efectiva de todos los sectores nacionales (mujer y hombre, diversidad étnica, genuina representación geográfica) y oportunidad y eficacia de la resolución de conflictos en materia electoral. Los observados, el o los organismos electorales ciertamente, pero también los partidos políticos, los congresos, la justicia electoral y aun los medios de comunicación.

Como se ve, los elementos observables se han diversificado y se ha complejizado la agenda de la observación, aunque bien se entiende que no es posible solucionar todos los temas de debate en lo político electoral por vía de la observación, en particular porque la internacional debe ser respetuosa de la legislación del país anfitrión y sus peculiaridades.

Sería, pues, ilusorio pensar que la observación puede abarcar todos los temas que conforman la discusión en materia electoral, como lo es pensar que tiene el mismo impacto en todo momento y en todo lugar.

Cuando hay dudas acerca de la regularidad de un proceso electoral, por las razones (reales o imaginarias) que sean, la observación electoral, sobre todo la internacional, tiene un mayor efecto y puede modelar con mayor fuerza la opinión pública (nacional o internacional). En momentos de alta suspicacia o de fuerte transición como en Nicaragua en 1990, en El Salvador en 1994, o de alta expectativa por la reconstrucción de un sistema electoral (Perú 2001), ese ha sido el caso. Como veremos en la conclusión, este factor no deja de ser relevante en los años que ahora vivimos.

## **VIII. A modo de conclusión**

En el periodo comprendido entre fines de noviembre del 2005 y diciembre del 2007, más de cincuenta procesos electorales<sup>20</sup> tuvieron lugar en América Latina y alrededor de quinientos millones de

---

<sup>20</sup> Entendiendo que cada elección tiene su entidad propia, aunque la jornada electoral incluya varias de ellas simultáneamente. En el periodo en cuestión, de América Latina continental y República Dominicana, solamente la República

ciudadanos concurren a las urnas para pronunciarse acerca de la designación de autoridades o para evacuar consultas de interés nacional. Estos contundentes datos numéricos hablan claramente de la vitalidad de la democracia representativa en esta parte del mundo.

Pero esta acumulación sin precedente de elecciones en un periodo relativamente breve ha significado también un reto para la observación electoral y, en lo que a nosotros respecta, para la red de organismos constituida por las asociaciones electorales.

Un reto por la cantidad de procesos y por la obligación, clara y gustosamente asumida, de estar presentes en todos los casos requeridos, aun en los momentos en que coincidían comicios en distintas partes del continente<sup>21</sup>. Un reto también porque el ejercicio de la reciprocidad implicó que los miembros de los organismos electorales y de la Secretaría Ejecutiva (CAPEL) tuvieran que multiplicarse para atender las invitaciones y las solicitudes de apoyo. Un reto, finalmente, porque resultados ajustados se hicieron presentes en varios de los comicios (en las elecciones presidenciales de Costa Rica en febrero del 2006, en la decisión por la Alcaldía de San Salvador en marzo del 2006, en las elecciones presidenciales de México en julio del 2006, en el referéndum confirmatorio de la reformas constitucionales en Venezuela en diciembre del 2007) o porque problemas técnicos o políticos incidieron negativamente en la transmisión de resultados (en Honduras, en noviembre del 2005, en República Dominicana, en mayo del 2006, en Ecuador, en octubre del 2006) y estas circunstancias generaron un ambiente más bien crispado en el cual la observación electoral internacional adquiriría una dimensión diferente.

Hace apenas un lustro eran más de una las voces que advertían acerca del posible declive y eventual desaparición de la observación electoral, en una parte del mundo que conocía cada vez un mayor predominio y consolidación de la democracia representativa.

---

Oriental del Uruguay no aparece en la lista de países con procesos electorales nacionales.

21 Por ejemplo, en marzo del 2006, en El Salvador y en Colombia y en octubre del 2007, en Argentina y en Colombia. En todos estos casos hubo misiones de la red electoral interamericana con presencia de CAPEL.

El tiempo demostró que estos eran juicios sin fundamento. La observación electoral, lejos de desaparecer, se ha diversificado y, al lado de las misiones internacionales, hay una multiplicación de esfuerzos y plataformas nacionales complementarias en esta materia. Las vicisitudes políticas en el Hemisferio Occidental hicieron que la observación tuviera un lugar y desempeñara un papel, aun en situaciones de alta tensión política. La progresiva complejidad de la agenda electoral no ha significado la postergación de la observación, sino que ha hallado en esta un insumo valioso para reflexionar acerca del futuro y enrumbar la reforma política y electoral.

La democracia está viva y activa en América Latina y la observación electoral la acompaña. Pero nos engañaríamos si no reconociéramos que, a juzgar por las encuestas y sondeos, la población dista mucho de estar satisfecha con el desempeño de los regímenes políticos que se han sucedido en los años más recientes, que instituciones tan fundamentales para la democracia como los partidos políticos están en el último lugar de la credibilidad ciudadana y que en muchos países hay reformas pendientes, imprescindibles para consolidar el ejercicio eficaz de los derechos políticos.

Estos son retos que trascienden el campo de la observación, pero que no pueden estar ajenos a ella. Seamos optimistas y confiemos en que la democracia latinoamericana sabrá hallar los caminos para resolver los dilemas planteados y tantas otras interrogantes que están pendientes. Al menos desde la experiencia acumulada en la observación electoral, hay buenas razones para no caer en el pesimismo.

## **Bibliografía**

Boneo, Horacio. “Observación internacional de elecciones”, en *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL, San José, 2000.

— (et al). “La Observación (internacional y nacional) de las Elecciones,” en *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, t II. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

CAPEL. *Memoria. Primera Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe*, San José, 1987.

—-. *Elecciones y democracia en América Latina*, Memorias del I Curso Anual Interamericano de Elecciones, San José, 1988.

—-. *Legislación electoral comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, San José, 1989.

—-. *Proceso electoral y regímenes políticos*, Memorias del II Curso Anual Interamericano de Elecciones, San José, 1989<sup>a</sup>.

—-. “Elecciones generales del 15 de noviembre de 1989, Brasil”, en *Dossier, Misión de observación*, San José, 1989<sup>a</sup>.

—-. *Transición democrática en América Latina. Reflexiones sobre el debate actual*, Memorias del III Curso Anual Interamericano de Elecciones, San José, 1990.

—-. *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, 5 t., San José, 1991.

Cuéllar, Roberto. “Centro de Asesoría y Promoción Electoral”, en *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL, San José, 2000.

*Diccionario de la Real Academia Española*. XXII. Edición disponible en línea: [www.rae.es](http://www.rae.es)

IDEA Internacional. *Code of Conduct for International Observers*. Estocolmo, 1997.

—-. *Normas electorales internacionales: Directrices para Revisar el Marco Legal de las Elecciones*, Suecia, 1997.

Instituto Federal Electoral. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 1994<sup>a</sup>.

— —. *Acuerdo para establecer las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados; interesados en el conocimiento de las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal*, México, 1994b.

— —. *Guía temática para el visitante extranjero invitado*, México, 1994c.

— —. *Regulaciones sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos. Estudio comparado de 17 países Latinoamericanos*, México, 1994d.

— —. *Seminario internacional sobre el voto en el extranjero*, 11 y 12 de agosto de 1998, IFE/TEPJF/ONU, México, 1998<sup>a</sup> [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx).

Molina, José Enrique. “Elecciones estatales y municipales: Venezuela, 3 de diciembre de 1989”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, II, IIDH/CAPEL, San José, 51-55, 1989.

— —. “La reforma electoral venezolana y sus consecuencias políticas”, en IIDH/CAPEL (ed.), *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, vol. III, San José, 1991.

— —. “Los sistemas electorales de América Latina”, *Cuadernos de Capel*, 46, IIDH/CAPEL, San José, 2000.

Nohlen, Dieter. *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate*, IIDH/CAPEL, San José, 1987.

— —. “Sistemas electorales, elementos conceptuales, alternativas y efectos políticos”, en *Elecciones y democracia en América Latina*, IIDH/Capel, San José, 1988<sup>a</sup>.

— —. “Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos políticos en América Latina”, en *Elecciones y democracia en América Latina*, IIDH/CAPEL, San José, 1988b.

— —. *Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva*

*ciudadanía para el siglo XXI*, ponencia presentada en la XVII Conferencia de los Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, Protocolo de Tikal, San José, 2003.

Núñez, Eduardo. “Observación nacional de elecciones”, en *Diccionario Electoral*, t. II, IIDH/CAPEL, 2000.

Onusal (División Electoral). *Directrices para la actuación de los observadores internacionales de Naciones Unidas*, San Salvador, 1994c.

Picado, Sonia. *Estudios básicos de Derechos Humanos*, t. I, San José, 1994.

— —. “Participación política de la mujer: un reto de ayer, hoy y siempre”, *Revista Parlamentaria*, vol. 9, agosto, San José, 2001.

— —. “Derechos Políticos como Derechos Humanos” en *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, t II. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

Thompson, José. “Democracia, participación y derechos humanos”, *Revista IIDH*, 34/35, San José, 2002.

— —. “Abstencionismo y Participación Electoral”, en *Cuadernos de CAPEL*, número 49; versión electrónica únicamente, San José, 2004.

Tuesta, Fernando. *Sistema de partidos políticos en el Perú 1978-1995*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1995.

— — (ed.). *Simposio sobre reforma electoral*, Memoria, IFES/USAID, Lima, 1996.

— —. “Perú”, en D. Nohlen (ed.), *Elections in the Americas*, t. 2, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Valverde, Ricardo. “Transparencia eres tú”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, XIV, IIDH/CAPEL, San José, 1995.

— —. “Banco de datos de políticos argentinos: Dime quién eres y te diré si te voto”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVI, IIDH/CAPEL, San José, 1996.

Vincenzi, Sofía. “Asociaciones de Organismos Electorales”, en *Diccionario Electoral*, t. I, IIDH/CAPEL, San José, 2000.

Zela, Hugo de. “La OEA y la observación electoral”, *Análisis Internacional*, 4, octubre-diciembre, Lima, 1993.

# La observación nacional e internacional de las elecciones

*Erasmus Pinilla\**

## Introducción conceptual

La observación electoral internacional normalmente es definida como la búsqueda sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito de llegar a una adecuada evaluación del mismo, sobre la base de la información recogida, según así lo expresara en 1997 IDEA Internacional.

Esa popular definición enfatiza uno de los objetivos más usuales de la observación electoral: la legitimación de un proceso electoral. El propósito de la evaluación es el de poder llegar a una conclusión sobre el grado en el cual el proceso puede considerarse “libre y equitativo”, para usar uno de los conceptos más frecuentes en materia de observación. A veces se califica ese concepto, definiendo al proceso como “parcialmente” o “razonablemente” libre y equitativo.

La legitimación de un proceso electoral no es, a mi modesto parecer, el único objetivo de la observación internacional, y pueden otros actores tener propósitos adicionales al solicitarla o realizarla. En el contexto latinoamericano de los últimos años, uno de los propósitos importantes de la observación internacional ha sido el intercambio de experiencias. Tal es, por ejemplo, el propósito básico de las actividades de observación técnica de los organismos electorales integrantes de los Protocolos de Tikal y Quito, coordinados por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

La reflexión acerca de la definición, retos, potencialidades y carencias de la observación electoral internacional es algo que se ha demostrado necesario. La experiencia acumulada pone de relieve cómo, a pesar de los avances en la configuración de los procesos de

---

\* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Panamá. Ponencia presentada en la IX Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) desarrollada en El Salvador, del 3 al 5 de setiembre de 2008.

observación, siguen abiertos antiguos temas a los que es necesario buscar soluciones. De igual manera, la reflexión en común demuestra que se presentan nuevos y urgentes retos. Así, la idea de la observación electoral requiere de una continua revisión para dar respuesta a las viejas y nuevas demandas. Por ello, es cada vez más necesario, tanto el debate entre los distintos actores que intervienen en la observación, como la actuación coordinada de los mismos en la totalidad de las fases del proceso electoral.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto es necesario destacar algunos temas en mi opinión importantes:

1. En primer lugar, en relación con la definición de observación electoral, puede constatarse que la misma se entiende como un proceso, cuyo objetivo fundamental es la defensa, consolidación y profundización de la democracia, la resolución pacífica de conflictos y de los derechos humanos universales. Este proceso, vinculado a los mecanismos de cooperación internacional, debe realizarse con el respeto absoluto a los contextos normativos, sociales y culturales del espacio donde se desarrolla la observación.
2. En segundo lugar, el contenido de la observación. Existen tres momentos en la observación electoral: el preelectoral, el electoral y el postelectoral. Todos ellos deben ser atendidos con igual interés, superando las prácticas tradicionales que se centraban en la evaluación de la fase de votación, dejando en un segundo plano las etapas pre y postelectoral.
3. En tercer lugar, en relación con la figura del observador. Existe unanimidad en considerar imprescindible lo relacionado con la independencia, imparcialidad, responsabilidad y profesionalidad del observador.

Es una opinión compartida que en ningún caso pueden ser vistas las misiones de observación internacional como instrumentos de injerencia en la vida política del Estado receptor.

## **I. Historia de la observación electoral**

Las primeras elecciones sujetas a la observación electoral internacional, de acuerdo a algunos historiadores y eruditos en el tema, fueron las realizadas en 1857 en Moldavia y Wallachia, organizadas bajo la supervisión de una Comisión integrada por representantes de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia, Rusia y Turquía. No obstante lo anterior, la observación sólo fue un instrumento habitual de la comunidad internacional a partir de la Primera Guerra Mundial. Fueron verificados un sin número de plebiscitos bajo control internacional sobre independencia, de acuerdo a lo previsto en los tratados de Versalles y Saint Germain y en el Protocolo de Venecia.

Veamos rápidamente algunas organizaciones y organismos que participan en la observación internacional.

### **Organización de las Naciones Unidas (ONU)**

En el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) su participación en observación electoral se remonta a las elecciones de 1948 en Corea, pero la observación electoral sólo adquirió significación en el período de descolonización (las décadas de 1950 y 1960). Esta institución efectuó una treintena de misiones entre los años 1956 y 1960. Una característica común de esas operaciones era su pequeña dimensión. Raramente incluían más de 30 observadores, aún en casos en los que existía un alto grado de desconfianza o un alto potencial de conflicto con países vecinos. El equipo de las Naciones Unidas de Asistencia a la Transición (conocido como UNTAG, por sus siglas en inglés) llegó a tener 8000 personas, incluyendo unos 2000 empleados civiles, 1500 policías y 4500 militares. Alrededor de 1800 funcionarios de UNTAG supervisaron a 2500 contrapartes en 358 lugares de votación.

Deseo destacar tres aspectos de UNTAG que rara vez son mencionados:

En primer lugar, fue la primera misión que incluyó el desarrollo de confianza en su mandato, ya que sus funciones incluían la creación

de condiciones para una elección libre y equitativa. Para lograr esas condiciones, UNTAG organizó una campaña masiva de información pública, utilizando radio, televisión y materiales impresos, como igualmente contactos directos con los votantes.

Segundo, UNTAG fue la primera misión electoral de las Naciones Unidas resultante de un acuerdo político amplio, lo que en los años siguientes pasaría a constituir el procedimiento usual en misiones de grandes dimensiones.

En tercer lugar, los buenos resultados, la visibilidad y las dimensiones de UNTAG contribuyeron a la creación del mito de que el éxito de una operación de observación electoral está directamente relacionado con el número de observadores. Aún cuando el éxito de Namibia en 1989 puede ser explicado mejor por la voluntad política de las partes que por el número de observadores, la magia de los números resultó en el sobredimensionamiento de otras misiones en la región (Sudáfrica 1994, Mozambique también en 1994, o fue utilizada para explicar el fracaso de otras como en el caso de Angola en 1992).

En el mismo año en que las Naciones Unidas supervisaba las elecciones que llevaron a la independencia de Namibia en 1989, observó también las elecciones en Nicaragua, siendo este el primer caso en el cual esa organización observaba elecciones en un país independiente.

### **Organización de Estados Americanos (OEA)**

La OEA ha venido observando elecciones desde los primeros años de la década de los sesenta. Luego del asesinato en 1961 del General Rafael Leónidas Trujillo Molina, que dirigía los destinos de la República Dominicana, su sucesor, Joaquín Balaguer, comenzó a introducir reformas democráticas y solicitó la asistencia de la OEA. Entre 1962 y 1990, la OEA participó en más de veinte operaciones en la región. Sin embargo, se trataba de operaciones pequeñas y de limitada duración. Las elecciones en 1990 en Nicaragua constituyeron la primera experiencia de la organización en una observación electoral de grandes dimensiones y de duración

prolongada. Como en el caso de las Naciones Unidas, Nicaragua también constituyó para la OEA un campo de experimentación con nuevas metodologías y nuevos enfoques.

### **Secretaría de Mancomunidad Británica**

Otra organización que ha efectuado una contribución significativa a la observación electoral ha sido la Secretaría de la Mancomunidad Británica, creada en 1965 para coordinar relaciones entre los países que alguna vez formaron parte del Imperio Británico. Como en el caso de la OEA, la Mancomunidad está expresamente orientada a la promoción de la democracia.

### **Observación electoral europea**

El Consejo de Europa, la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), han apoyado los valores democráticos desde hace años. Comenzaron a observar elecciones más recientemente, en la década de los años noventa.

### **Organizaciones no gubernamentales**

Varias organizaciones no gubernamentales de carácter internacional han desarrollado numerosas actividades en el más amplio campo de la asistencia a la democracia. La organización más antigua es probablemente el Grupo Legal Internacional de Derechos Humanos, que comenzó con un proyecto de observación electoral en 1983.

Por su parte, tanto el Instituto Nacional Demócrata de Asuntos Internacionales (NDI) como el Instituto Republicano Internacional (IRI), ambos de Estados Unidos de Norte América, han desarrollado actividades en el campo de la observación electoral y han organizado numerosas misiones de observación.

La Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés) es probablemente la mayor de las instituciones no gubernamentales prestatarias de asistencia técnica electoral

habiendo también organizado un importante número de misiones de observación.

Otro participante importante ha sido el Centro Carter, a través del Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente. La característica especial de las misiones del Centro es el renombre de sus observadores principales, que incluyen frecuentemente al ex Presidente Carter y a otros jefes o ex-jefes de Estado.

## **II. La observación electoral nacional**

Los observadores nacionales forman parte de un esfuerzo de observación de la sociedad civil organizada. Los particulares también pueden jugar un papel importante de integridad en su papel de supervisores. Cuando este tipo de observación electoral se hace con seriedad, resulta en un excelente aporte al fortalecimiento democrático. Las ventajas que estos grupos tienen sobre los demás, es que son oriundos del país que observan y por tanto lo conocen mejor. Su observación es por un tiempo más prolongado y cuentan con un número superior de observadores. La debilidad de la observación local, suele ser la falta de capacitación adecuada de sus integrantes. Además, por regla general, suelen encontrar buen financiamiento internacional.

El monitoreo del proceso electoral instrumentado por grupos organizados de la sociedad civil es uno de los mecanismos fundamentales de integridad. Estos grupos recopilan información de sus equipos de observación, analizan las observaciones, valoran la calidad de la elección y publican sus conclusiones. ¿Qué tan efectivos son estos grupos como mecanismo de integridad? Ello depende de su fuerza organizacional, de su capacitación en las reglas del juego y de su capacidad financiera, de cómo está considerada la sociedad civil y sus funciones dentro de un sistema en particular.

### **III. Observadores de los partidos políticos**

Los observadores de los partidos políticos son un componente esencial para obtener y mantener la integridad de una elección, según el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Cito:

“El papel de los partidos políticos en la observación electoral es importantísimo, ya que los partidos son a quienes más les interesa el monitoreo en un proceso electoral. Son los que están en mejor posición para evaluar el ambiente político, identificar los impedimentos a la libertad de hacer campaña, las implicaciones de la elección del sistema electoral, etc. Además, los partidos fuertes que pueden establecer una presencia nacional en las mesas de votación para el día de la elección están por lo general en una postura más adecuada para actuar como obstáculo para las irregularidades y los intentos de manipulación”.

Los observadores de los partidos políticos son los agentes de los partidos y los candidatos que participan en la elección. Como tales, se les confiere autoridad en la mayoría de los sistemas, no sólo para monitorear el proceso electoral, sino también para intervenir si observan que no se están respetando los requisitos legales. Asimismo, pueden ser una parte integral del proceso administrativo ya que validan papeletas, hojas de conteo y actas de mesa (o juntas electorales) y juntas de escrutinio mediante su firma y su participación en la administración, recepción de los votos y el escrutinio. Aunque éste es un papel voluntario en la mayoría de los sistemas, hay algunos países en que ni la votación ni el escrutinio se realizan sin la presencia de los observadores de los partidos políticos. Es más, en muchos países, estos representantes de los partidos son quienes integran las mesas receptoras de votos y las juntas de escrutinio. En otros como el mío, los representantes de los partidos son “fiscales” en las corporaciones electorales, con derecho a voz pero no a voto, y pretenden dejar constancia en las actas de cualquier irregularidad que adviertan para efectos de posibles impugnaciones.

#### **IV. Observación del Centro de Asesoría y Promoción Electoral**

La “observación electoral” ha tenido más desarrollo en América Latina que en ninguna otra parte del mundo y ahí ha estado presente CAPEL, programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Este Centro es el que más rica experiencia ha aportado a los procesos electorales del continente. Las misiones de observación del IIDH/CAPEL, que se dan dentro del marco de los acuerdos del Protocolo de Tikal, del Protocolo de Quito, y justamente de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, han sido misiones de carácter técnico, conformadas mayoritariamente por miembros del más alto nivel de los organismos electorales de América Latina (magistrados o sus equivalentes) y tienen, como es sabido por todos, el propósito de fomentar la cooperación horizontal, propiciar el intercambio de experiencias, detectar los requerimientos de soporte técnico y de reforma electoral de los organismos electorales cuyos procesos son observados. Este enfoque técnico de la observación constituye un instrumento que va orientado a analizar la organización de los procesos electorales desde una perspectiva técnica y jurisdiccional, ayudando a los actores electorales rectores de los procesos, a identificar áreas de trabajo futuro para el fortalecimiento de los organismos y los sistemas electorales. De cada misión de observación, se deja al organismo rector del proceso, un informe detallado de las fortalezas y debilidades observadas. El aprovechamiento o no, así como la divulgación de estas calificadas opiniones, es facultad soberana del país que lo recibe.

Desde 1985 CAPEL ha beneficiado a 20 países de la región, con más de 195 Misiones de observación electoral, récord que difícilmente puede ser comparado con los de otros organismos de observación internacional. He tenido el honor de ser parte de más de 48 de estas misiones de observación en los últimos once años. El surgimiento de CAPEL y su relación con los organismos electorales de nuestro Continente habla por sí solo, estando actualmente llegando a la misión de observación electoral número doscientos. Debo decir con mucho orgullo que nosotros en el Tribunal Electoral de Panamá, por medio de nuestra Asesoría de Relaciones Internacionales, desde

hace siete años y de común acuerdo con el IIDH/CAPEL, estamos aportando nuestro granito de arena para mantener informada a la comunidad internacional electoral de las noticias diarias que se generan en torno a elecciones, por medio del Servicio Internacional de Noticias Electorales (SINE). Muchos ya conocen este servicio de noticias y muchos organismos electorales de la región lo utilizan incluso como material informativo a ser entregado a los observadores internacionales días previos a cada acto electoral.

Como dijimos antes, la experiencia de estas misiones de observación, así como las conferencias que regularmente se organizan coordinadas por CAPEL, han constituido un extraordinario aporte al Derecho Electoral del continente, en donde cada vez se ve más cómo se van uniformando valiosos modelos tendientes a garantizar la eficiencia y transparencia de los procesos electorales. Mediante esas misiones, no solo logramos aportar al país organizador de las elecciones observadas un informe absolutamente técnico sobre las fortalezas y debilidades advertidas, si no que regresamos a nuestros países con esas vivencias a ser aplicadas en nuestros propios sistemas electorales. Panamá ha “importado” gracias a estas misiones, importantes modelos de los otros países del continente, como ejemplo el padrón electoral y sus métodos de depuraciones, la boleta única de votación, el uso de múltiples mamparas de cartón para garantizar el secreto del voto, el Cuerpo de Delegados Electorales, entre otros.

## **V. Conclusiones**

Como conclusión tenemos que las elecciones representan una parte del trabajo interno de un país, y el juicio final de la misma debe provenir de sus participantes locales. Existen algunos casos donde la presencia de observadores internacionales es indispensable para mantener la paz y brindar confianza en la celebración de las elecciones, o en países en donde la transición a la democracia presenta dificultades, o donde no existen agrupaciones imparciales que representen a la sociedad civil o son poco funcionales. No obstante, a largo plazo, una parte esencial del desarrollo democrático de un país será el establecimiento de grupos locales de observación que estén habilitados

para monitorear sus propias elecciones. En particular, la capacidad de los partidos de instalar observadores, fiscales o miembros de mesa con buen perfil y alta capacitación.

Para finalizar, y como es de público conocimiento, nosotros en el Tribunal Electoral de Panamá, desde hace algunos años, mantenemos dos servicios internacionales de noticias electorales, el SINE en español, gracias a un acuerdo con el IIDH/CAPEL como ya mencionamos antes; y el ISEN en inglés, también gracias a un acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, dirigidos ambos, vía Internet, a la comunidad electoral internacional, y hemos podido observar con gran satisfacción que gran parte de este material es utilizado por los organismos electorales como información que es entregada a los miembros de las distintas misiones de observación electoral internacional previo a la elección.

No puedo dejar de mencionar la última herramienta electoral que hemos creado para ser estudiada y vista por la comunidad internacional: me refiero a la revista “Mundo Electoral” (editada en español e inglés) hecha para difundir exclusivamente temas electorales y en la cual han participado en sus tres ediciones, especialistas en materias electorales, destacando que justamente en su primera edición, se incluyó un artículo de mi autoría sobre UNIORE. Esta revista se edita e imprime ya en nuestro Tribunal y se difunde mundialmente justamente por medio de los servicios internacionales de noticias electorales SINE e ISEN. Los invito muy cordialmente a cooperar con esta iniciativa por medio de artículos que nos permitan compartir sus realidades electorales en sus respectivos países.

Para terminar, doy mi agradecimientos a muchos colegas y otros autores que con sus escritos sobre el tema aparecidos en Internet, hicieron posible la preparación de esta ponencia.

# La observación (internacional y nacional) de las elecciones

*Horacio Boneo*  
*Manuel Carrillo*  
*Ricardo Valverde\**

## Introducción

La observación de elecciones se ha convertido en una parte co-sustancial a los procesos electorales democráticos. Sin embargo, esto no ha tenido el mismo perfil y significado desde que el mundo experimentó la llamada tercera “ola democratizadora” a partir de la década de los 70 en el siglo pasado. La importancia y relevancia de la observación electoral ha estado ligada a los propósitos, los objetivos y los requerimientos que le han dado ya sea los partidos políticos, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos, los organismos electorales, la comunidad internacional y la opinión pública nacional y extranjera.

Probablemente para América Latina la década de 1990 al año 2000 haya sido la de mayor auge para la observación de elecciones. En 1977, únicamente tres países eran reconocidos como plenamente democráticos: Costa Rica, Colombia y Venezuela; la gran mayoría de los países de la región vivía bajo regímenes autoritarios. Para el año 2004, es decir 27 años después, prácticamente todos los países, excepto Cuba, han hecho suya la democracia electoral para regular el acceso a los principales cargos públicos.

Para fines de la década de los 80 y en los diez años subsecuentes, la celebración de elecciones de carácter fundacional o de reinicio

---

\* El presente texto es un extracto del artículo publicado en el *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, segunda edición del año 2006. Horacio Boneo es consultor internacional. Manuel Carrillo es Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral de México (IFE), y Ricardo Valverde es Oficial de Programas del IIDH/CAPEL.

de la democracia, fueron la nota distintiva. Los temas relacionados con elecciones libres, transparentes y confiables constituían los ejes fundamentales de la organización electoral. Este tipo de elecciones requería de acompañamiento social para legitimar la imparcialidad de estos procesos. Para ello jugaron un papel fundamental las misiones de observación tanto en su vertiente nacional o doméstica como en la internacional. La observación electoral desde la perspectiva de la sociedad se instauró para acompañar a la organización de elecciones y contribuir de esa forma a las transiciones democráticas<sup>1</sup> en forma pacífica, a través de procesos electorales. Esas misiones tenían varios propósitos: para inhibir el fraude electoral, para disuadir a actores políticos deseosos de alterar la voluntad popular y para legitimar la organización de elecciones democráticas, principalmente.

En los albores del siglo XXI, América Latina ha avanzado significativamente en los mecanismos democráticos para acceder a los poderes públicos. En esta nueva etapa la observación está cambiando de perfil, naturaleza y objeto. A medida que las prácticas electorales se van asentando con la celebración periódica de elecciones, los propósitos fundacionales de la observación han dejado de tener la atención de otros tiempos. Hoy, en América Latina, hay una nueva realidad en nuestra democracia representativa. El propósito de esta contribución académica es ubicar a la observación electoral ante los nuevos requerimientos de la democracia representativa contemporánea.

Si bien ya no existe la necesidad de antaño de legitimar las elecciones, existen nuevas exigencias en cuanto a la transparencia de los recursos de los partidos y candidatos, de la calidad de las campañas electorales, de la equidad en las condiciones de la competencia, de la aplicación de la justicia electoral, entre otros nuevos temas que tiene ante sí la observación electoral.

---

1 Espinal, Rosario. "Transición a la democracia". *Diccionario Electoral*. IIDH/ CAPEL, 2000. San José, pp. 1218-1224.

## **I. El concepto de observación electoral**

Partiendo del concepto de observación electoral utilizado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA, Código de Conducta para observadores internacionales) puede definírsele como “la recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de ese proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo”.

Esa definición del proceso destaca uno de los propósitos más comunes de la observación electoral: el de conferirle, o - en ciertos casos - negarle, legitimidad. Esa legitimidad puede ser relevante por cuestiones internas, como podría ser en el caso de la existencia de actores nacionales que dudan de la imparcialidad del gobierno o de las autoridades electorales, o bien - ocasionalmente - por motivos externos<sup>2</sup>.

Si bien la evaluación de la adecuación de un proceso electoral es el más usual de los propósitos de la observación, no es el único. En ocasiones, el objetivo perseguido puede ser el de contribuir a crear confianza, consolidar un proceso de apertura, o limitar las posibilidades de violencia. Apuntan en esa dirección las directrices provistas por ONUSAL a sus observadores en el caso de El Salvador: “Aportar una presencia internacional clara durante el proceso electoral ...”. En el campo internacional, la experiencia más conocida de este tipo es la de las elecciones de 1994 en Sudáfrica, donde la importante participación internacional se orientó claramente a tratar de disminuir la violencia. La incorporación de observadores de la seguridad, en el caso de la ONU en 1991 en Haití, tuvo ese mismo propósito.

---

2 El caso más conocido es el del Consejo de Europa, que requiere la realización de elecciones libres y justas en sus países miembros. En el caso de América Latina, si bien el “Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano” (1991) establece principios similares, no fueron llevados a la práctica en el caso de las elecciones peruanas del 2000, a pesar de que el tema fue tratado en sesiones especiales de la OEA, en las cuales se analizó el crítico informe preparado por la misión de observación de la Organización en esas elecciones.

Otro objetivo frecuente de la observación electoral es el de contribuir a detectar o evitar fraudes. Tal es el caso de la cuidadosa inspección de los procedimientos para el procesamiento de datos en Perú en las elecciones del 2000, o el de los llamados “conteos rápidos” obviamente centrados en detectar y evitar fraudes en la compilación de resultados.

Un último objetivo es el de intercambio de información. Así, por ejemplo, las misiones de observación del IIDH/CAPEL no sólo contribuyen a la legitimidad de los procesos observados, sino que son también un instrumento de intercambio de experiencias entre los magistrados electorales de la región (principio de cooperación horizontal entre organismos electorales).

La observación electoral cumple, con alguna frecuencia, funciones diferentes que no se consideran parte integral de la misma. La mediación, por ejemplo, pareciera ser incompatible con una observación imparcial, aunque con alguna frecuencia los observadores son llamados a mediar en situaciones conflictivas. El ejemplo más conocido es el del Presidente Carter y el Consejo de Jefes de Estado Democráticamente Elegidos que, con alguna frecuencia, ha desempeñado ese rol. Similarmente, la observación electoral debería ser incompatible con la provisión de asistencia técnica, pues en principio, sería difícil para una organización de observación criticar aspectos del proceso electoral que ha contribuido a configurar. Este es un dilema frecuente en los organismos internacionales como la OEA o la ONU, que desarrollan ambos tipos de actividades, y una práctica que se ha presentado en diversas oportunidades en América Latina en el marco de las actividades del IIDH/CAPEL. En esos casos, la solución adecuada parece ser la de utilizar mecanismos diferenciados.

Como complemento de lo señalado, vale destacar las reflexiones de Vega<sup>3</sup>, quien además de reiterar el carácter polisémico del concepto de observación electoral, profundiza sobre algunas posibles manifestaciones o tipologías referidas a diversos aspectos:

---

3 Vega R. de. “Participación ciudadana y observación electoral”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVIII. IIDH/CAPEL, San José, 1997, pp. 119-123.

- Según sea el carácter de la observación (activa – cercana más bien a la noción de fiscalización (véase Hernández Becerra, 2000),<sup>4</sup> por lo que algunos no la consideran observación electoral propiamente dicha - o pasiva).
- Según los aspectos de la elección que se observan (observación integral del proceso o del acto electoral propiamente).
- Según la nacionalidad de los observadores (observación internacional o nacional, que algunos llaman doméstica).
- Según el tipo de proceso electoral a observar (sobre elecciones propiamente o sobre otro tipo de consultas, como el referéndum o el plebiscito).

## **II. La observación electoral en América Latina: experiencias y principales actores<sup>5</sup>**

Es importante destacar que las primeras elecciones sujetas a la observación electoral internacional fueron las realizadas en 1857 en Moldavia y Wallachia, organizadas bajo la supervisión de una Comisión integrada por representantes de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia, Rusia y Turquía. Sin embargo, la observación sólo ha sido un instrumento habitual de la comunidad internacional a partir de la Primera Guerra Mundial; se verificaron entonces varios plebiscitos bajo control internacional sobre independencia, de acuerdo a lo previsto en los tratados de Versailles y Saint Germain y en el Protocolo de Venecia.

En América, esta es una práctica que adquirió auge en la década de los 80 del siglo pasado y que desde entonces sigue siendo una figura muy extendida en el marco de la realidad político electoral del continente. Algunos de los principales actores de la observación electoral en el mundo y en América, son:

---

4 Para precisar la noción moderna de “rendición horizontal de cuentas”, véase Payne et al. *La Política Importa*. BID, Washington, 2003, pp. 237 y ss.

5 La base fundamental de esta sección se encuentra en Boneo, Horacio. “Observación internacional de elecciones”. *Diccionario Electoral*. IIDH/ CAPEL, San José, 2000, pp. 887 y ss.

a) *Naciones Unidas*: la participación de las Naciones Unidas en observación electoral se remonta a las elecciones de 1948 en Corea, pero sólo adquirió significación en el período de descolonización (las décadas de 1950 y 1960). Las operaciones de Naciones Unidas seguían un patrón común. El primer paso consistía en determinar en qué momento y bajo qué circunstancias debía realizarse una elección, plebiscito o referéndum. Esa decisión era tomada, en la mayor parte de los casos, por el gobierno a cargo de la Administración del territorio, que la comunicaba a la Organización, invitándola a prestar asistencia en la observación o supervisión del proceso. La primera misión del Consejo de Tutela que incluyó un componente electoral tuvo lugar en Togo en 1956, entonces bajo administración británica. Las Naciones Unidas efectuaron alrededor de treinta misiones entre 1956 y 1960. Una característica común de esas operaciones era su pequeña dimensión. Raramente incluían más de 30 observadores, aún en casos en los que existía un alto grado de desconfianza o un alto potencial de conflicto con países vecinos.

Aún cuando las elecciones de Namibia en 1989 corresponden formalmente a la categoría de descolonización, el ámbito, escala y duración de la operación la convierten en una categoría en sí misma. El Grupo de las Naciones Unidas de Asistencia a la Transición (conocido como UNTAG, según la sigla en inglés) llegó a tener 8.000 personas, incluyendo unos 2.000 empleados civiles, 1.500 policías y 4.500 militares. Alrededor de 1.800 funcionarios de UNTAG supervisaron a 2.500 contrapartes en 358 lugares de votación. La relación de cinco observadores por mesa de votación no ha sido igualada desde entonces, y difícilmente lo sea en el futuro.

Hay tres aspectos de UNTAG que rara vez son destacados. En primer lugar, fue la primera misión que incluyó el desarrollo de confianza en su mandato, ya que sus funciones incluían la creación de condiciones para una elección libre y equitativa. Para lograr esas condiciones, UNTAG organizó una campaña masiva de información pública, utilizando radio, televisión y materiales impresos, así como contactos directos con los votantes. Las oficinas políticas de UNTAG también desarrollaron una red de contactos con actores relevantes. Segundo, UNTAG fue la primera misión electoral de las Naciones

Unidas resultante de un acuerdo político amplio, lo que en los años siguientes pasaría a constituir el procedimiento usual en misiones de grandes dimensiones. En tercer lugar, los buenos resultados, la visibilidad y las dimensiones de UNTAG contribuyeron a la creación del mito de que el éxito de una operación de observación electoral está directamente relacionado con el número de observadores. Aún cuando el éxito de Namibia puede ser explicado mejor por la voluntad política de las partes que por el número de observadores, la magia de los números resultó en el sobredimensionamiento de otras misiones en la región (Sudáfrica, Mozambique) o fue utilizada para explicar el fracaso de otras (Angola).

En el mismo año en que las Naciones Unidas supervisaba las elecciones que llevaron a la independencia de Namibia, observó también las elecciones en Nicaragua, en el primer caso en el cual la Organización observaba elecciones en un país independiente. El número de lugares de votación y el contexto de la misión hacían imposible la utilización del enfoque intensivo de Namibia, ya que se hubieran requerido alrededor de 20.000 observadores el día de las elecciones. La reducida escala de la operación llevó al uso sistemático de métodos estadísticos de verificación, que se han convertido desde entonces en un enfoque estándar, utilizado en países tan diversos como Angola, El Salvador, Eritrea, Haití, Mozambique y Sudáfrica. No se discuten aquí las elecciones de Camboya de 1993, en cuanto las funciones de las Naciones Unidas fueron allí la organización de las elecciones, y no su observación.

*b) Organización de los Estados Americanos (OEA):* la OEA ha venido observando elecciones desde los primeros años de la década de los sesenta. Luego del asesinato en 1961 del General Rafael Leonidas Trujillo Molina, presidente de la República Dominicana, su sucesor comenzó a introducir reformas democráticas y solicitó la asistencia de la OEA. Entre 1962 y 1990 la OEA participó en más de veinte operaciones en la región. Sin embargo, se trataba de operaciones pequeñas y de limitada duración. Las elecciones en 1990 en Nicaragua constituyeron la primera experiencia de la Organización en una observación electoral de grandes dimensiones y de duración prolongada. Como en el caso de las Naciones Unidas, Nicaragua

también constituyó para la OEA un campo de experimentación con nuevas metodologías y nuevos enfoques.

A diferencia de las Naciones Unidas, cuyos documentos constitutivos no hacen referencia a la democracia, el acuerdo constitutivo de la OEA y resoluciones posteriores (particularmente la de Santiago de Chile en 1991) toman una posición firme y definida en relación con la democracia representativa. La OEA creó la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) en 1991. La UPD ha mantenido una intensa actividad desde entonces.

*c) Centro de Asesoría y Promoción Electoral:* otro importante actor en materia de observación electoral en América Latina es el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL)<sup>6</sup> creado en 1983. Las misiones de observación del IIDH/CAPEL, que se dan dentro del marco de las asociaciones de Organismos Electorales de la región - acuerdos del Protocolo de Tikal (1985), del Protocolo de Quito (1989), y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (1991)-, son misiones de carácter técnico, conformadas mayoritariamente por miembros de los organismos electorales de América, y tienen el propósito de fomentar la cooperación horizontal, propiciar el intercambio de experiencias, detectar los requerimientos de soporte técnico y de reforma electoral de los organismos electorales cuyos procesos son observados. Este enfoque técnico de la observación, cuyo énfasis mayor ha estado en América Latina, por vía de la acción del IIDH/CAPEL, es un instrumento que va orientado a analizar la organización de los procesos electorales desde una perspectiva técnica y jurisdiccional, ayudando a los actores electorales rectores de los procesos a identificar áreas de trabajo futuro para el fortalecimiento de los sistemas electorales y de los mismos organismos electorales. Esta institución he llevado a cabo 148 misiones de observación, en 20 países entre 1985 y el año 2003.

*d) Instituciones europeas:* el Consejo de Europa, la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), han apoyado los valores democráticos desde hace ya

---

6 Véase al respecto Cuéllar R. y S. Vincenzi. "Centro de Asesoría y Promoción Electoral". *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José, 2000, pp. 158-164.

muchos años. Comenzaron a observar elecciones más recientemente, en la década de los noventa. El Consejo de Europa, definido por Yves Beigbeder (1994) como un “club exclusivo de las democracias europeas”, requiere que sus miembros celebren elecciones por voto secreto a intervalos razonables, para así asegurar la libre expresión de los pueblos en la elección de sus gobiernos. Como consecuencia de este requerimiento, la participación del Consejo en observación electoral se relaciona usualmente con los pedidos de membresía o de status de observador en el Consejo.

Por su parte, el Consejo Europeo, que incluye a las cabezas de gobierno o de estado electas en los países de la Unión Europea, decidió en 1991 prestar su apoyo a los derechos humanos y a la democracia. Comenzó sus tareas con la observación del referendo constitucional de 1992 en Madagascar, realizada a través de la Comisión Internacional de Juristas. Desde entonces, el Parlamento Europeo y otras instituciones de la Unión Europea han observado importantes elecciones y han ido asumiendo un papel de creciente importancia en el ámbito de la observación electoral.

Estas instituciones europeas han realizado observación internacional en diversos procesos emblemáticos de las Américas como en El Salvador (1994), Perú (2001) o Ecuador (2002).

*e) Organizaciones no gubernamentales internacionales:* varias organizaciones no gubernamentales de carácter internacional han desarrollado numerosas actividades en el más amplio campo de la asistencia a la democracia, en varios países del mundo, y en particular en América. La organización más antigua es probablemente el Grupo Legal Internacional de Derechos Humanos, que comenzó con un proyecto de observación electoral en 1983 y publicó en 1984 el trabajo pionero de Larry Garber (Guía para la Observación Internacional de Elecciones). Tanto el Instituto Nacional Demócrata de Asuntos Internacionales (NDI) como el Instituto Republicano Internacional (IRI), creados en los primeros años de la década del ochenta por el Fondo Nacional para la Democracia, han desarrollado actividades en el campo de la observación electoral y han organizado numerosas misiones de esta naturaleza. La Fundación Internacional de Sistemas Electorales (conocida como IFES, según las siglas en inglés) es una de

las mayores instituciones de este tipo, prestatarias de asistencia técnica y que también ha organizado un apreciable número de misiones de observación. Otro participante importante ha sido el Centro Carter, a través del Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente. La característica especial de las misiones del Centro es el renombre de sus observadores, que incluyen frecuentemente al Presidente Carter y a otros Jefes o ex-Jefes de Estado. En América Latina, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) suele organizar misiones integradas por altos funcionarios electorales de la región, como parte de sus funciones de Secretaría de los Protocolos de Tikal, Quito y UNIORE. Esas actividades han ayudado a establecer una efectiva red entre las organizaciones electorales y ha ayudado a transferir lecciones y experiencias entre los países de la región.

*f) Otras experiencias:* en los últimos años, en América Latina también ha sido usual la presencia de observadores provenientes del Parlamento Andino, del Parlamento Latinoamericano y de organizaciones partidarias internacionales (como la Internacional Socialista) o regionales (como ODCA), entre las más significativas. Obviamente, estas tienen un perfil mucho más político que técnico-electoral propiamente.

### **III. Base normativa: disposiciones constitucionales y legales**

Desde un punto de vista jurídico, la regulación estrictamente constitucional del tema de la observación electoral es inexistente. Esta observación es válida tanto para la observación internacional, como para la nacional; no obstante, para esta última, algunos de los principales expertos en la materia y los miembros de las organizaciones que trabajan en este campo, están persuadidos de que su organización y desarrollo constituye un ejercicio natural de derechos humanos y de derechos constitucionales<sup>7</sup>.

---

7 Cabe destacar, sin embargo, que las regulaciones constitucionales sobre los derechos políticos suelen tener una redacción muy “clásica”, que gira básicamente en torno de los derechos de elegir, ser electo, los que son conexos (reunión, asociación, libertad de expresión) y usualmente referidos también a la figura de los partidos políticos y el sistema de partidos. Especial mención

Esta interpretación es posible si partimos – como es el caso de la presente obra - de nociones amplias de lo que son los derechos políticos y el derecho electoral. En este sentido, vale la pena recordar el breve pero significativo trabajo del maestro Rodolfo Piza, *Los Derechos Humanos y las garantías mínimas para un proceso electoral democrático* (Piza Escalante, 1991), en el que señala que la inclusión de un proceso electoral dentro de los marcos de la democracia y los derechos humanos supone al menos considerar lo siguiente:

- Los comicios, procesos y sistemas electorales son simples técnicas de representación popular, y como tales, no son fines en sí mismos, sino medios apenas de realización de valores colectivos que esa representación trata de alcanzar.
- Los procesos electorales son, al mismo tiempo condicionantes de la democracia y también, condicionados ellos mismos por la existencia de una trama de instituciones y garantías democráticas eficaces y efectivas.

Esta trama de interdependencias produce una trilogía con la idea de soberanía nacional (que es derivada de los gobernados en o hacia los gobernantes).

Si bien las elecciones son expresiones fundamentales de los derechos políticos, requieren de la vigencia de otros derechos y libertades para lograr su plenitud; entre otros: igualdad y no discriminación, asociación y reunión, expresión e información, y en el vértice del sistema, sus garantías fundamentales, es decir, un conjunto de poderes, órganos y medios procesales necesarios para la acción y ejecución de todos estos derechos (incluyendo, por supuesto, la necesidad de que culminen en remedios jurisdiccionales)<sup>8</sup>.

---

requiere la Constitución Política de Guatemala que de manera directa y concreta denomina todos estos derechos con el calificativo “*Derechos Humanos*” (véase Título II, arts. 3 y ss.).

8 En este aspecto sí se puede decir que las constituciones latinoamericanas son profundas y variadas, pues los tratamientos ven desde el abordaje de los derechos políticos clásicos, hasta principios relevantes como que las declaraciones, derechos y garantías enunciados, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no expresamente enumerados; la vinculación de los derechos políticos con la soberanía popular; la no alteración o limitación

En una línea también amplia, Lechner<sup>9</sup> sostiene que los cambios operados en la sociedad y en la esfera política, generan nuevas formas de ciudadanía.

En lo que respecta específicamente a la normativa legal -Leyes o Códigos Electorales-, tenemos que hay muy pocas regulaciones sobre el tema de la observación electoral, siendo mucho menos tratada cuantitativamente la nacional que la internacional (aunque paradójicamente, las legislaciones que regulan esta observación doméstica, lo hacen de manera adecuada en su perfil cualitativo). En todo caso, las referencias genéricas que hay en algunas de las legislaciones latinoamericanas aluden básicamente a la observación internacional, denotando con ello cierta falta de precisión.

Lo regulado no es consistente para este sub conjunto de países que tienen regulaciones legales, siendo en México y en Perú donde hay normativas más integrales (caracterización, atribuciones, derechos, obligaciones y prohibiciones de los observadores nacionales). En otras legislaciones, las escasas referencias aparecen dentro de las atribuciones de los organismos electorales para que ellos por vía reglamentaria o de resolución administrativa inviten y acrediten a los observadores invitados. Sólo seis de los países tienen algún tipo referencia legal sobre este tema, siendo en algunos, como Nicaragua, República Dominicana y Venezuela, una simple asociación a las atribuciones que a estos organismos les compete en esta materia.

#### **IV. Base normativa: regulaciones de los organismos electorales de América Latina**

En la mayoría de los países de América Latina, la figura de la observación internacional y sus participantes (que en países como México y Chile se llaman “invitados extranjeros” y no observadores), se concreta mediante invitaciones del organismo electoral anfitrión,

---

mediante leyes que regulen su ejercicio; la complementariedad de la democracia representativa con la democracia participativa, etc.

9 Lechner, N. “La problemática invocación de la sociedad civil”. *Espacios*, 4, San José, 1995, pp.4-13.

sea mediante las correspondientes Cancillerías o bien de manera directa a los organismos electorales, usualmente en coordinación y comunicación con la Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de los Protocolos de Tikal, Quito y UNIORE.

En algunos casos, el establecimiento de las misiones de observación – que pueden ser de mediano plazo, para un seguimiento de mayor cobertura geográfica de diversas etapas del proceso; o de corto plazo, muy concentradas en la etapa final del proceso, la jornada electoral y los días posteriores – se concretan en memorandos de entendimiento o convenios específicos o se ejecutan mediante la simple aceptación de la invitación formulada por el organismo que organiza y/o juzga la elección.

Estas facultades reglamentarias o de autorizaciones sucesivas vía resolución administrativa, a falta de regulaciones electorales concretas de orden legal, tienen una connotación ventajosa pero a la vez problemática. Lo primero, por cuanto es más fácil adecuarlas a la coyuntura política que se esté experimentando, sin existir los rigores de una ley vigente que sea inconveniente o esté desactualizada; la situación problemática proviene del riesgo de que el organismo electoral, por motivaciones políticas o de cualquier otra naturaleza, quiera por esta vía limitar o modificar algunos de los esquemas y prácticas aplicados anteriormente en algunas de las esferas en las que, tanto para la observación nacional como la internacional, esta figura puede manifestarse (invitaciones, requisitos, prohibiciones, obligaciones, tiempo, acreditación, acceso a ciertos lugares, etc.).

Entre otros países que han regulado por vía reglamentaria la observación electoral se encuentran México, El Salvador, Nicaragua, Perú, Bolivia y Venezuela.

La resolución del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua del 5 de abril de 2001 (“Disposiciones referidas a la observación nacional e internacional”), aplicable a las elecciones de Presidente, Vicepresidente, Diputados ante la Asamblea Nacional y Diputados ante el Parlamento Centroamericano del 4 de noviembre del citado año, constaba de cinco capítulos divididos en 19 artículos que regulaban: el objetivo de tales normas, el proceso de votación, invitaciones, acreditación y

disposiciones finales. El acuerdo aprobado en la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral de México de 21 de octubre de 2002, tras un largo considerando relacionado con atribuciones, la figura de la reciprocidad, las regulaciones de las Naciones Unidas en cuanto al derecho y deber de proteger los derechos fundamentales y la necesidad de darle mayor certidumbre y seguridad a las actividades de los visitantes extranjeros que acudieron a ese país para conocer e informarse sobre el proceso electoral federal de 2003, estableció las nueve bases y criterios sobre las que dichos visitantes podrían participar en estas elecciones en cualquiera de sus etapas. En Venezuela, la resolución del Consejo Nacional Electoral 040623-1050 de 23 de junio de 2004, denominada “Normas sobre el régimen de la observación internacional en los procedimientos revocatorios de mandatos a cargos de elección popular”, reguló en once artículos aspectos varios como: objeto, competencia exclusiva del CNE, naturaleza y contenido de la observación internacional, principios rectores, condiciones y aptitudes del observador internacional, acreditación, facultades y potestades, deberes y obligaciones, informe final, revocación de oficio y condición para la observación electoral de organismos internacionales. También, en El Salvador, 27 artículos del “Reglamento sobre la observación Internacional del proceso electoral” emitido por el Tribunal Supremo Electoral de ese país consideró las normas sobre el proceso electoral, período de observación, invitaciones, categorías de observadores (a) observadores oficiales invitados del TSE; b) observadores oficiales del Gobierno de El Salvador; c) observadores visitantes), acreditación, derechos, facilidades y prerrogativas de los observadores, deberes y disposiciones finales.

Otra situación de reciente incidencia y que supone discusiones y decisiones a veces difíciles para los organismos electorales, es la solicitud de acreditación que se asocia con algunos potenciales observadores que no son los que provienen de las organizaciones típicas y especializadas en la materia (por ejemplo, representantes de partidos políticos de otros países o de centros de estudio extranjeros). Otro tanto, en el caso de instituciones públicas nacionales que se sienten con derecho a participar en el proceso electoral como observadores,

como es el caso de representantes de Defensorías del Pueblo (Perú, Guatemala, Panamá) o de la Fiscalía de la República (Colombia).

Resumiendo: en la mayoría de los países de América, la observación electoral – nacional e internacional - está regulada en disposiciones infra legales (reglamentos, decisiones administrativas de los organismos electorales o memorandos de entendimiento entre el organismo y algunas de las instituciones invitadas), o simplemente, hay ausencia de normativa. Para el caso de la observación doméstica, usualmente esta ausencia total de regulación no obsta para que en la práctica se lleve a cabo la observación.

## **V. Las organizaciones de la sociedad civil y la observación de elecciones**

Siguiendo la senda que en 1986 abrió el Movimiento Nacional de Ciudadanos para Elecciones Libres (NAMFREL, según sus siglas en inglés) para denunciar y contener las fraudulentas elecciones organizadas por el entonces dictador Ferdinand Marcos de Filipinas, el mundo entero – pues la experiencia se ha diseminado por todos los continentes, siendo emblemáticos algunos países como Albania, Rumanía, Burundi, Kenya y Namibia – ha conocido esta figura de la observación nacional de elecciones.

Como lo señala Boneo<sup>10</sup>, la organización de estas ONGs, expresiones sui generis de la llamada “sociedad civil”<sup>11</sup>, puede darse mediante tres formatos:

- Partiendo de una organización preexistente.
- Creando una nueva organización.
- Estableciendo una coalición entre varias organizaciones.

Aunque la lista puede ser más amplia, a estas organizaciones que realizan observación nacional o doméstica se les reconoce el cumplimiento de al menos las siguientes funciones: a) disuadir actos

---

10 Boneo, H. (2000), op. cit.

11 Borja, R. *Enciclopedia de la política*. FCE, México, 1998.

ilícitos de fraude o desequilibrio de las condiciones de participación y de los resultados electorales; b) informar y educar al ciudadano en la práctica electoral; c) brindar legitimidad o no a las elecciones; d) corregir y mejorar el sistema y la organización electoral<sup>12</sup>.

Como es obvio, uno de los problemas o temas centrales en torno a esta figura de la observación nacional es – independientemente de otros atributos como la neutralidad política, la independencia del Estado, el despliegue masivo de ciudadanos por todo el país, el funcionamiento sobre la base del trabajo voluntario, el pluralismo, la diversificación del financiamiento y la concepción de la observación como un proceso integral<sup>13</sup>- el del estatuto jurídico que acredita dicha condición de observador nacional,<sup>14</sup> del cuál derivan otros aspectos normativos y

---

12 Núñez, E. “Observación nacional de elecciones”. *Diccionario Electoral*. IIDH/ CAPEL: San José, 2000, pp. 922-923.

13 Además de estos aspectos, contenidos en un documento de trabajo interno de la Asociación Civil Transparencia (de cuya autoría o fecha no hay registro), Bernbaum (2001) destaca otras decisiones estratégicas asociadas justamente con la creación de Transparencia en 1994, entre las que estaban: ser un grupo neutral e independiente de cualquier afiliación particular; operar fundamentalmente como un cuerpo de voluntarios; formar un Consejo que tiene funciones directivas y no de asesoría; incorporar en su Asamblea a personas que lideran al personal operativo; establecer la mayor cantidad de contactos posible con la sociedad civil a fin de lograr movilizar observadores voluntarios para las elecciones; dado que el futuro del país está en manos de jóvenes, brindarles a los estudiantes universitarios un espacio donde tuvieran la oportunidad de participar políticamente en el sentido más amplio.

14 Véase Vega, De. op. cit. En este mismo sentido, resulta interesante el balance que hace Valverde (1995: 190 y s.) de lo acontecido en las elecciones peruanas de 1995: “con gran sentido de oportunidad y comprensión de la potencialidad colaboradora de la observación nacional, para abril el Jurado Nacional de Elecciones había concedido a Transparencia un *status jurídico* (Estatuto de Observador). Esto permitió reeditar una impresionante estructura de cobertura nacional que involucró a más de diez mil personas (observadores, veedores – observadores especializados con la misión adicional de transmitir resultados electorales -, responsables de local, comités provinciales, etc.); así, para noviembre el afinamiento de la estructura permitió dar un salto cualitativo en la cobertura de nuevas tareas como la información electoral a la ciudadanía, las jornadas de educación ciudadana (con contenidos como democracia y derechos ciudadanos, elecciones municipales y participación vecinal en los gobiernos locales), y la promoción electoral para la participación ciudadana en zonas de emergencia, con poblaciones afectadas por la violencia y viviendo la dura realidad del redoblamiento de personas desplazadas. Pero lejos de circunscribirse la función sólo a eso, la apertura del sistema y su propio ingenio e iniciativa, le permitieron a Transparencia cumplir funciones claves de articulación social y de intermediación entre los actores principales y la ciudadanía: relaciones

prácticos que son relevantes, como por ejemplo la acreditación (si ésta debe darse individualmente o a través de organizaciones) o el régimen de derechos e impedimentos.

Este es un buen punto de partida para comprender los a veces complejos y con seguridad variados esquemas organizativos que se han practicado en América Latina desde 1988 (año en el que la organización CIVITAS de Chile desarrolló una experiencia pionera durante el proceso que culminó con el referéndum que convocó y perdió el dictador Augusto Pinochet, debiendo entonces abandonar el poder).

Para ilustrar esta diversidad y complejidad organizativa pasaremos revista de dos experiencias relevantes experimentadas en el continente americano: el Acuerdo de Lima (véase [www.acuerdodelima.org](http://www.acuerdodelima.org)) y ETONU-MEX (Equipo Técnico de las Naciones Unidas en México, 1994.)

El Acuerdo de Lima es una red de movimientos cívicos de América Latina, constituida en setiembre del año 2000, cuya misión está encaminada al fortalecimiento de la democracia en América y cuyas finalidades son las siguientes:

- Promover la participación ciudadana en los asuntos públicos como una forma de ejercicio de derechos constitucionales y democráticos.
- Intercambiar experiencias y metodologías exitosas encaminadas a profundizar los procesos democráticos en la región.
- Realizar la observación y monitoreo de los procesos electorales desde la sociedad civil de acuerdo a los estándares internacionales de elecciones libres y justas
- Promover acciones de monitoreo e incidencia en temas estratégicos para la gobernabilidad democrática.

---

fluidas y sinceras con los movimientos, grupos y estructuras políticas que representaban o no candidaturas en las elecciones; reuniones públicas con los principales candidatos a las alcaldías del país; establecimiento de convenios de colaboración con diversas entidades académicas y profesionales que prestaron voluntariamente sus esfuerzos para apuntalar el proceso de observación; conversatorios con personalidades formadoras de opinión, etc.”

El Cuadro 1 puede ser orientador en cuanto a la complejidad y amplio espectro de posibilidades organizativas y de intercambio de experiencia que una red de esta naturaleza puede ofrecer (de hecho, experiencias más recientes como la de Participación Ciudadana en el Ecuador, se ha nutrido y enriquecido del trabajo y esquema organizativo de entidades pioneras como su homónima de la República Dominicana, Transparencia del Perú o Ética y Transparencia de Nicaragua y en buena medida reproduce muchas de esas buenas prácticas exitosas).

**Cuadro 1.**  
**Organizaciones que conforman el Acuerdo de Lima**

| País      | Organización    | Dirección electrónica  | Principales áreas en las que trabaja  |
|-----------|-----------------|--|---|
| Argentina | Poder Ciudadano | <a href="http://www.poderciudadano.org.ar">www.poderciudadano.org.ar</a> | Construcción de ciudadanía<br>Acción por la justicia<br>Acción con políticos<br>Acción con empresarios<br>INFOCIVICA (agencia de noticias)<br>Participación ciudadana |

|          |                         |  |   |
|----------|-------------------------|--|---|
| Chile    | Participa               | <a href="http://www.participa.cl">www.participa.cl</a>                             | <p>Participación y derechos ciudadanos</p> <p>Incidencia en procesos electorales</p> <p>Fortalecimiento institucional</p> <p>Nuevas tecnologías para la participación.</p>  |
| Colombia | Viva la Ciudadanía      | <a href="http://www.vivalaciudadania.org">www.vivalaciudadania.org</a>             | <p>Lobbying y desarrollo legislativo</p> <p>Desarrollo económico y social</p> <p>Educación</p> <p>Comunicaciones</p>  |
| Ecuador  | Participación Ciudadana | <a href="http://www.participacionciudadana.org">www.participacionciudadana.org</a> | <p>Espacios cívicos para promover la participación ciudadana en la vida democrática</p> <p>Observación de los procesos democráticos</p> <p>Actividades académicas y de investigación</p> <p>Educación democrática</p> <p>Información y difusión de los resultados de los procesos electorales</p> |

|             |  |  |   |
|-------------|--|--|---|
| El Salvador | Consortio de ONGs de Educación Cívica (COCIVICA) | <a href="http://www.cocivica.org.sv">www.cocivica.org.sv</a>                 | <p>Incidencia ciudadana</p> <p>Gobernabilidad democrática</p> <p>Reforma electoral</p> <p>Mesa ciudadana nacional</p>   |
| Guatemala   | Acción Ciudadana                                 | <a href="http://www.quik.guate.com/acciongt">www.quik.guate.com/acciongt</a> | <p>Incidencia ciudadana en el Congreso de la República</p> <p>Promoción de la transparencia</p> <p>Municipio y ciudadanía</p> <p>Centro de observación y monitoreo electoral nacional e institucional</p> |
| Guyana      | Electoral Assistance Bureau                      | <a href="http://www.eabguyana.org.gy">www.eabguyana.org.gy</a>               | Observación electoral   |
| Haití       | Conseil National d'Observation (CNO)             | s.i.   | <p>Educación cívica</p> <p>Observación electoral</p>  |
| Jamaica     | Citizens for Free and Fair Elections (CAFFE)     | <a href="http://www.caffejam.com">www.caffejam.com</a>                       | <p>Monitoreo electoral</p> <p>Asesoría en material electoral</p> <p>Reforma electoral</p>   |

|        |  |  |   |
|--------|--|--|---|
| México | Alianza Cívica                         | <a href="http://www.alianzacivica.org.mx">www.alianzacivica.org.mx</a> | Equidad y limpieza de los procesos electorales  |
|        | Movimiento Ciudadano por la Democracia | <a href="http://www.laneta.apc.org/mcd">www.laneta.apc.org/mcd</a>     | Participación de la sociedad civil en decisiones públicas   |
|        |  |  | Fortalecimiento de la red de relaciones con organismos cívicos y ciudadanos que busquen el fortalecimiento de la democracia |
|        |  |  | Defensa de los derechos humanos y políticos   |
|        |  |  | Nueva relación Estado-sociedad  |
|        |  |  | Cultura democrática   |
|        |  |  | Vinculación y articulación de grupos ciudadanos   |

|           |                          |  |  |
|-----------|--------------------------|--|--|
| Nicaragua | Ética y<br>Transparencia | <a href="http://www.eyt.org.ni">www.eyt.org.ni</a>       | Observación electoral<br>Participación ciudadana<br>Moderación de diálogo nacional<br>Procesos de consulta ciudadana<br>Evaluación del desempeño municipal   |
| Panamá    | Justicia y Paz           | <a href="http://www.juspax.opg.pa">www.juspax.opg.pa</a> | Desarrollo económico con equidad y justicia social<br>Participación política de grupos populares con conciencia crítica<br>Administración pública honesta y transparente<br>Administración de justicia independiente, expedita e imparcial<br>Medio ambiente<br>Valores culturales de respeto a la vida, la persona, la solidaridad y la responsabilidad |

|                      |                         |  |   |
|----------------------|-------------------------|--|---|
| Paraguay             | Decidamos               | <a href="http://www.decidamos.org.py">www.decidamos.org.py</a>         | Participación ciudadana<br>Observación electoral<br>Conteo rápido<br>Cultura democrática<br>Organización y capacitación juvenil<br>Desarrollo institucional       |
| Perú                 | Transparencia           | <a href="http://www.transparencia.org.pe">www.transparencia.org.pe</a> | Desarrollo de la institucionalidad democrática<br>Educación y promoción ciudadana<br>Información ciudadana<br>Observación y vigilancia electoral<br>Conteo rápido |
| República Dominicana | Participación Ciudadana | <a href="http://www.pciudadana.com">www.pciudadana.com</a>             | Educación electoral<br>Educación cívica<br>Monitoreo de gestión pública<br>Reforma judicial y policial<br>Observación electoral<br>Conteo rápido                  |

|           |                     |                             |   |
|-----------|---------------------|-----------------------------|---|
| Venezuela | Momento de la Gente | www.momentodelagente.org.ve | Iniciativas legislativas<br>Moitoreo, seguimiento u observación de procesos electorales<br>Educación ciudadana<br>Evaluación de gestión de poderes públicos |
|-----------|---------------------|-----------------------------|---|

Fuente: elaboración propia sobre la base de la información contenida en páginas electrónicas del Acuerdo de Lima y de las organizaciones que componen la red.

Es evidente que no todos estos grupos hacen observación electoral en sentido estricto (seguimiento y registro de las incidencias de un proceso electoral en un ámbito geográfico amplio y mediante la integración de una considerable movilización de ciudadanos voluntarios, asociado con un sistema de información pública sobre el desarrollo de este proceso), y mucho menos algunas de las tareas complementarias más reconocidas (como el monitoreo de lo que hacen o dejan de hacer ciertos actores<sup>15</sup> o bien de ciertas áreas claves de las elecciones en la actualidad, como es el caso del seguimiento a los gastos electorales<sup>16</sup>). En el marco de este grupo de organizaciones nacionales que trabajan haciendo o promoviendo la observación nacional electoral, se suman en esa red del Acuerdo de Lima, el Instituto Nacional Demócrata de los Estados Unidos (NDI, según sus siglas en inglés) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos,

15 En este sentido destaca la iniciativa de Poder Ciudadano de Argentina denominada *Banco de datos de políticos argentinos* Poder Ciudadano. *Iluminemos el cuarto oscuro*. Banco de datos de políticos argentinos. Elecciones 2003. Buenos Aires: Poder Ciudadano, 2003 (véase también Valverde 1996).

16 Particularmente relevantes las experiencias o iniciativas de Poder Ciudadano en Argentina, Participación Ciudadana en la República Dominicana y Participa en Chile.

mediante su área programática el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

Una situación especial se presenta en Paraguay, donde si bien Decidamos es la organización de ese país que forma parte de la red Acuerdo de Lima, la experiencia pionera de observación nacional de elecciones (desde 1989) y en particular de diseño de conteos (paralelo y rápido) de resultados, proviene de una red coyuntural y específica para esos propósitos que se ha articulado ante la convocatoria a ciertos procesos electorales y se desarticula una vez concluido el mismo. Se trata de la red llamada Sakä, cuyo significado es “transparencia” en lengua guaraní, y de la cual Decidamos ha sido parte cuando la misma ha estado activa.

No se tiene noticia de organizaciones que cumplan este rol específico en procesos electorales – aunque es posible que algunas organizaciones ciudadanas se preparen o tengan algún otro tipo de apoyo o seguimiento – en Bolivia, Costa Rica, Honduras, Brasil o Uruguay.

En lo que se refiera a ETONU-MEX, esta experiencia constituyó un ejercicio de asesoría e información que Naciones Unidas brindó a las ONGs mexicanas interesadas en llevar a cabo observación nacional de las elecciones de 1994. Previa aclaración de que el equipo técnico de Naciones Unidas no efectuaría evaluaciones, calificaciones ni comentarios sobre el desarrollo del proceso electoral ni sus resultados (siendo esto de exclusiva responsabilidad de las ONGs mexicanas), la asistencia fue prestada en etapas, con garantía de que las organizaciones participantes responderían a los principios de imparcialidad, pluralismo, profesionalismo y transparencia; siempre en el espíritu de corrección de los problemas detectados, en la medida de las posibilidades, más que con la intención de formulación de denuncias.

El proyecto esperaba que el desempeño de las ONGs respondiera a los siguientes aspectos:

- Cobertura del proceso electoral en su integralidad (y no sólo la jornada electoral).

- Capacidad de cobertura de todo el territorio nacional (cobertura representativa).
- Objetividad en la recolección e interpretación de los datos (en particular, distinguiendo irregularidades del fraude o intentos de manipulación del voto).
- Que los observadores destacaran tanto los errores como los aciertos de la organización electoral.

Estaban previstas ciertas condiciones para el ejercicio de la figura del conteo rápido (instrumento de estimación de resultados electorales de gran fiabilidad basado en una muestra estadística representativa y consistente, que por su propia naturaleza es un método preliminar de sistematización y divulgación de resultados electorales) y la cobertura esperada para el desarrollo de la observación respondía a los siguientes criterios y principios:

- La verificación de elementos que debe efectuarse para evaluar la imparcialidad de las autoridades electorales.
- La verificación de elementos que debe efectuarse para evaluar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del derecho al sufragio.
- La verificación que debe efectuarse para evaluar la imparcialidad de las autoridades electorales.
- La libertad de organización, expresión, movimiento y reunión durante la campaña y el cumplimiento de las normas legales.
- La asignación de tiempos y espacios en los medios de comunicación social.
- La calidad y seguridad de la tinta indeleble.
- La custodia y transporte de material electoral, antes de la jornada electoral.
- Los eventos de la jornada electoral.
- Cómputo de resultados a nivel distrital y federal (incluyendo conteo rápido u otros procedimientos de verificación de la elección).

- La custodia y transporte de material electoral, luego de concluido el sufragio.
- Los procedimientos utilizados para informar al público sobre los resultados de la contienda electoral.

## **VI. Prácticas y enfoques usuales de la observación electoral**

Desde que se inició la tercera “ola” de democratización en el mundo (1974), la mayoría de los países han avanzado en la apertura de sus sistemas políticos y del régimen de libertades. Más de ochenta países tomaron medidas para reformar su democracia representativa, de tal manera que actualmente hay 140 países, de los casi 200 que existen en el mundo, que celebran elecciones competitivas y multipartidistas. América Latina ha sido pionera en la construcción institucional de sistemas de organización electoral que protejan los derechos políticos de sus ciudadanos y en promover la observación de elecciones.

En este largo período que se extiende hasta el año de 2004, podríamos mencionar dos grandes etapas o generaciones de la observación electoral. La observación de la primera generación, es un tipo de práctica que está directamente relacionada con los procesos de transición de un régimen autoritario hacia uno democrático. Ante la desconfianza en la organización de elecciones en los antiguos regímenes debido a prácticas irregulares o fraudulentas, tanto la comunidad internacional como la comunidad nacional impulsaron la observación de elecciones.

La observación electoral de la primera generación ha estado centrada en promover elecciones libres, transparentes, limpias y periódicas. Con base en estos objetivos, las prácticas y enfoques que tuvieron que desarrollarse estuvieron circunscritos en los siguientes campos de atención: imparcialidad de la autoridad responsable para organizar las elecciones; existencia de suficientes garantías en la etapa preparatoria de la elección para asegurar que el voto ciudadano cuenta y se cuenta bien; eficiencia y seguridad en los instrumentos

para organizar la elección, tales como el padrón, la documentación y los materiales electorales que evitasen el doble voto.

En la etapa correspondiente a la jornada electoral, que hubiese una distribución adecuada de la documentación y los materiales electorales; integración imparcial de las mesas electorales; seguridad en los recintos electorales para disuadir los intentos de intimidación o manipulación del elector; el escrutinio de los votos y los programas de resultados oportunos o preliminares.

En la etapa posterior a la jornada electoral ha existido un campo de acción muy restringido, circunscribiéndose a la difusión de los resultados electorales.

El desarrollo de este tipo de observación ha tenido como hipótesis de trabajo la desconfianza en la organización de elecciones, que alteraba la voluntad ciudadana, a consecuencia de las irregularidades con las que solían ser organizadas por regímenes autoritarios, por ello el énfasis en la limpieza de las elecciones y el régimen de libertades que implica, con pleno respeto a los derechos políticos de los ciudadanos. Todo ello ha tenido una importante contribución en la mayoría de las democracias de América Latina: la construcción de organismos e instrumentos electorales que sean capaces de organizar elecciones confiables para los ciudadanos, para los partidos políticos y para la opinión pública nacional e internacional de conformidad a estándares internacionales. También este tipo de observación centró sus tareas casi en un solo actor: la autoridad responsable de organizar los comicios.

La otra etapa o generación de observación se ha empezado a presentar en la medida en que los temas de preocupación de la primera generación han quedado razonablemente resueltos o bien los actores políticos plantean nuevas necesidades y requerimientos. La observación de la segunda generación parte de una hipótesis de trabajo que demanda una determinada calidad de la elección. Con base en esta, se han planteado al menos cuatro objetivos para la observación electoral: perfeccionar la administración de elecciones; transparentar el manejo de los recursos en la contienda político-electoral; mejorar las condiciones de equidad de una elección (en la disponibilidad de

recursos financieros y en el acceso a los medios de comunicación); y en la aplicación de la justicia electoral y la resolución de conflictos. La observación de la segunda generación ya no se plantea la legitimidad de la elección sino la calidad de la legitimidad. Ello tiene como puntos de interés a ser observados los siguientes campos de acción:

- La calidad de la organización en términos de costos y efectividad en la ejecución del mandato legal de organizar las elecciones.
- La calidad de las campañas electorales en cuanto a la oferta de los partidos políticos a la ciudadanía.
- El debate entre las diferentes propuestas y la definición y estrategias para resolver las principales demandas y necesidades de la sociedad.
- Las condiciones de la competencia, es decir, procurar una mejor equidad y transparencia en el uso de los recursos para financiar las campañas electorales y en el acceso a los medios de comunicación para promover su oferta política; y
- La atención a las resoluciones de la justicia electoral, para dirimir controversias y conflictos que durante el proceso electoral se hayan presentado entre los diferentes actores políticos.

Este nuevo enfoque de la segunda generación de observación, tiene como propósito genérico observar a varios actores por parte de diferentes sectores interesados. Ya no hay un solo actor a ser observado ni un grupo mayoritariamente interesado en observar las elecciones. Todo ello nos obliga a repensar en la utilidad de la observación electoral en esta segunda generación. Ahora se abren nuevos caminos para la cooperación y la asistencia técnica. Al observar la calidad de una elección, se abren oportunidades para compartir fortalezas de la administración electoral, así como se identifican posibilidades de asistencia técnica en aquéllos aspectos que hayan presentado debilidades o insuficiencias. Ahora la observación electoral sirve como laboratorio para administradores de elecciones interesados en mejorar la eficiencia de los organismos electorales, o bien en el caso de la justicia electoral, para conocer la jurisprudencia que sobre casos atípicos se está generando en un determinado país.

La calidad de las campañas ahora es un punto de atención, no sólo para la sociedad sino también para parlamentarios y para los partidos en cuanto a la oferta que hacen al electorado. El tema del dinero en la contienda político-electoral constituye un asunto de la mayor relevancia en la agenda política del nuevo milenio. La observación puede ayudar no sólo a mejorar la equidad en las condiciones de la competencia, sino también a transparentar el manejo de los recursos para asuntos de interés público.

La observación de la segunda generación, a diferencia de la primera, requiere de pequeños grupos con una buena formación profesional y experiencia práctica, y con una capacidad considerable para formar redes de observación en las diferentes fases y etapas del proceso electoral. Aun cuando el enfoque de la observación de la segunda generación no es generalizado, ha empezado a desarrollarse gradualmente en algunas elecciones de la región, a saber: Argentina, Colombia y México en 2003. En cuanto a los observadores con este nuevo enfoque destacan, como ONGs, Poder Ciudadano de Argentina, Participa de Chile, Transparencia de Perú, Alianza Cívica de México, Participación Ciudadana en la República Dominicana y otras destacadas organizaciones agrupadas en el Acuerdo de Lima. Como organismos electorales destacan las misiones de observación coordinadas por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral en México, América Central y Sudamérica.

## **VII. El impacto de la observación electoral**

Para el caso de los tres últimos lustros del siglo pasado, hemos considerado ocho casos de elecciones, cuyos ejemplos nos pueden ayudar a construir una interpretación respecto de los impactos de la observación internacional en América. Los casos seleccionados son Chile (1988), Panamá (1989), Nicaragua (1990), Haití (1990), México (1994), República Dominicana (1994-96) y Perú (2000).

El impacto de la observación podríamos enmarcarlo en dos ámbitos: uno político y otro técnico. Esta clasificación tiene que ver con la propia naturaleza de la observación. Todas tienen un componente

técnico de diferente magnitud, pero el componente político siempre se le identifica en altos niveles de influencia o de impacto.

Bajo la hipótesis de que con o sin observación electoral hubiese sucedido lo mismo en los casos antes señalados, podríamos argumentar que la observación internacional siempre tuvo un impacto que en general fue positivo, pero limitado y de muy corto alcance (a diferencia de lo sucedido en el caso de la observación nacional o doméstica, que resultó fundamental en algunas experiencias como Paraguay en 1989 o Perú en el 2000).

Si consideramos dos ejes para nuestro análisis donde Y representa la densidad política de la observación (impacto político del 0 al 10), en tanto que X representa el nivel técnico de la observación (organización técnica de 0 a 10), bajo esta perspectiva encontramos que probablemente la observación del plebiscito de Chile en 1988 tuvo un nivel de componente técnico básico (2 en el eje de la organización técnica), pero con una presencia de impacto internacional del más alto nivel (9 en el eje de impacto político), lo cual repercutió no sólo para inhibir posibles manipulaciones, sino para legitimar la organización del plebiscito y el resultado del mismo.

Bajo esta perspectiva, si bien la observación electoral de Panamá en 1989 tuvo un componente técnico que fue más allá de lo básico (4 en el eje de la organización técnica), su componente y repercusión internacional fue del más alto nivel (10 en el eje de impacto político). La observación electoral denunció el fraude electoral, con lo que se dejó al gobierno del General Manuel Antonio Noriega en un aislamiento internacional que, entre otras cosas, generó su reemplazo como gobernante.

Los ejercicios de observación electoral de componente medio superior en el eje técnico como en el político fueron Haití en 1990 y República Dominicana en 1994-96 (7-7 en los dos ejes, de impacto político y de organización técnica). La presencia internacional en Haití en esta coyuntura, ayudó en forma considerable a destrabar la violencia interna y facilitar caminos para procesar las diferencias. Además, la presencia internacional apoyó en forma importante la organización

técnica de las elecciones, ofreciendo seguridad a la ciudadanía y disminuyendo considerablemente los brotes de violencia política.

En el caso de la República Dominicana, la presencia internacional tuvo un mayor impacto y relevancia al identificar una serie de deficiencias e irregularidades en la organización electoral de 1994, que fueron atendidas en su mayor parte para las elecciones de 1996. Entre una y otra elección hubo una diferencia en cuanto a la calidad de la organización electoral, jugando un papel relevante la observación electoral tanto para identificar la problemática como para ofrecer programas de mejoramiento y corrección.

La elección presidencial de Perú en el año 2000, en la cual Alberto Fujimori pretendió una segunda reelección, generó una profunda expectación tanto en la política interior como en la comunidad internacional interesada en los procesos de transición política. Se desplegaron amplios y calificados grupos de observación electoral, nacionales e internacionales, creando un contexto de exigencia democrática en la organización electoral (10 en el eje de impacto político y 8 en el de organización técnica). Aun cuando Fujimori salió victorioso de ese proceso, su gobierno quedó sin legitimidad y apoyo internacional, gracias – entre otros factores políticos – a los amplios y bien documentados informes que sobre las irregularidades prepararon los observadores. Meses más tarde, el Presidente se separó del cargo.

La elección presidencial de Nicaragua constituyó un importante referente del papel coadyuvante que puede tener la observación electoral para facilitar elecciones democráticas en contextos políticos muy polarizados, tal como ocurrió en este país que acababa de salir de una guerra interna. Probablemente esta haya sido una de las experiencias electorales que concentró un mayor número de observadores internacionales. Fueron unas elecciones sumamente vigiladas, con un buen soporte técnico y con una amplia variedad de expresiones políticas (9 en el eje político y 9 en el de organización técnica).

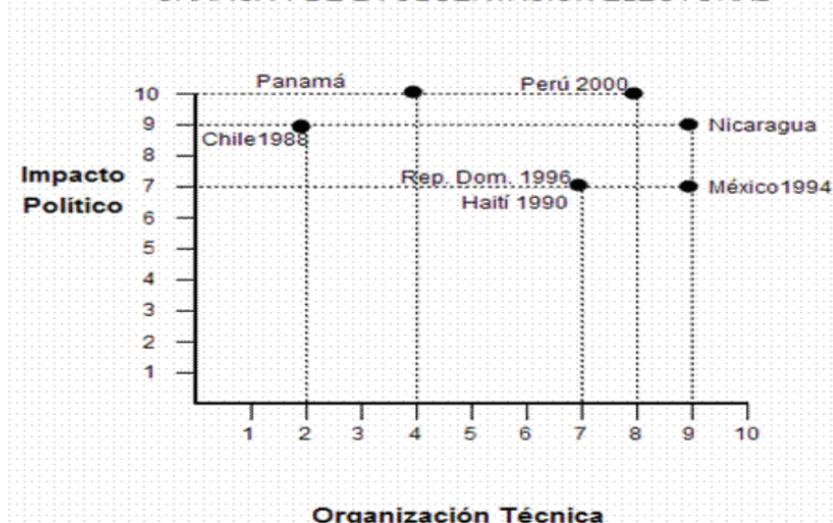
Las elecciones generales de México de 1994, generaron enorme interés por parte de la comunidad internacional, lo mismo que a

millones de ciudadanos marginados de las tareas de observación. En un contexto interno de alta intensidad, guerrilla en el estado de Chiapas y asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, se permitió finalmente la observación internacional y la presencia de visitantes extranjeros en los comicios mexicanos. Si bien no se hicieron presentes grandes personajes de la política internacional, la participación de una gran cantidad de observadores internacionales de América y Europa, dieron pauta para acelerar una serie de reformas electorales que mejoraron significativamente las elecciones en este país (7 en el eje de impacto político y 9 en el de la organización técnica).

Sin duda, la observación tiene diferentes magnitudes en sus consecuencias e impacto sobre la organización y legitimación de las elecciones. El aspecto técnico de la observación está estrechamente ligado al factor político. Difícilmente habrá una observación sin el respectivo impacto político dentro y fuera del país observado; por lo tanto, además de un buen soporte técnico para desarrollar la observación, se requiere de una buena dosis de responsabilidad política, pues su actuación puede contribuir a inhibir o acelerar procesos internos.

En algunos casos, la observación ha tenido un impacto que va más allá del día de la elección y ha podido desarrollar, con distintos niveles de profundidad, esfuerzos de fortalecimiento institucional y cultura política. Tales son los casos de México, Panamá, Perú y República Dominicana. Ha habido casos en que no obstante la fuerte inversión realizada, la consolidación democrática ha avanzado lentamente como es el caso de Nicaragua, mientras que en otros se observa un claro retroceso, como ocurre en Haití.

GRAFICA 1 DE LA OBSERVACION ELECTORAL



Fuente: elaboración propia

Por su parte, la observación nacional electoral en América no sólo ha sido variada en experiencias y formatos de organización, sino que constituye en una gran cantidad de países un referente de credibilidad, legitimidad y creatividad en cuanto a recursos para la participación política de las personas. Sin duda, el balance es muy positivo y se trata de experiencias desarrolladas por organizaciones que desde finales de los años 1980 hasta el 2004, han demostrado una gran capacidad para renovar con el paso del tiempo sus alianzas (tanto institucionales como de contacto con donantes) y sus métodos que se proyectan en un amplio espectro que va desde la organización hasta la educación cívica e incluso, la generación de doctrina democrática y técnica en materia de observación nacional.

A partir del caso peruano (2000), las lecciones para Transparencia y en general para los grupos de observación nacional que operan en contextos de transición (Bernbaum, López Pinto, Sanborn 2001), se pueden resumir así:

- Conducir exitosamente una observación electoral integral en un contexto de transición y altamente polarizado requiere una organización nacional de observación que sea madura y organizada.
- Cuando los partidos políticos son débiles, los observadores nacionales de los procesos electorales necesitan estar preparados para asumir las funciones de control que normalmente asumen los partidos políticos.
- Una entidad nacional de observación bien preparada puede hacer una contribución incluso más significativa al asumir un rol de monitoreo integral.
- Lo anterior implica sobre exigir la capacidad de la organización nacional de observación. En situaciones donde es claro que el proceso está siendo manipulado por el gobierno y/o las autoridades electorales, las entidades nacionales de observación deben estar preparadas para sopesar los riesgos y centrar su observación en las irregularidades cometidas por estas entidades.
- La entidad nacional debe dar los pasos para mantener y demostrar su imparcialidad.
- Es importante promover amplias redes de apoyo y colaboración.
- Las relaciones de trabajo y coordinación con observadores y gobiernos de otros países es beneficioso para el esquema de la observación nacional.

Por su parte, las lecciones aprendidas para los observadores internacionales en este mismo caso<sup>17</sup>, fueron:

- Las entidades nacionales de observación pueden constituirse en una invaluable fuente de útil y constante información acerca de: a) el contexto electoral del país; y b) la naturaleza y profundidad de las irregularidades del proceso observado.

---

<sup>17</sup> Con esta referencia se quiere destacar la incidencia de la observación nacional en un caso concreto.

- Las entidades nacionales de observación pueden complementar el trabajo de los observadores internacionales a través de su presencia amplia a lo largo del país el día de las elecciones.
- Una entidad nacional de observación con experiencia en conteos rápidos muy precisos, está en condiciones de cumplir un rol fundamental.
- Un observador electoral nacional bien organizado puede facilitar apoyo a numerosas delegaciones de observación internacional, tanto antes como el día mismo de las elecciones.

### **VIII. Observación nacional e internacional: fuerzas y debilidades**

La subdivisión del proceso electoral en sus elementos componentes, y el análisis de los enfoques más efectivos para la observación de cada uno de ellos, sugiere que la mayor parte de esos elementos puede ser adecuadamente cubierta a través de evaluaciones cualitativas llevadas a cabo por pequeños equipos de expertos. Las principales excepciones, que requieren un número elevado de observadores, son la observación del respeto por las libertades de reunión y movimiento, de la ausencia de miedo e intimidación, y de los eventos durante la jornada electoral, incluyendo el recuento de votos en las mesas de votación. Aún cuando las actuales técnicas de observación del registro de votantes también requieren un elevado número de observadores, las alternativas basadas en análisis de expertos, resultan más adecuadas. Dadas estas diferencias en la necesidad de recursos para la observación de las distintas fases del proceso electoral, ¿cuáles son las ventajas relativas de la observación nacional y la internacional para la observación de sus distintos aspectos?

Una conclusión casi obvia es que los observadores internacionales son particularmente costosos para la mera recolección de información, con la excepción de algunas áreas en las cuales los conocimientos y la experiencia son particularmente importantes. En cambio, la observación del respeto por las libertades básicas es el típico foco de atención de los observadores de largo plazo desplegados en las

distintas regiones. Sin embargo, el éxito en esta tarea dependerá de la capacidad de desarrollo de efectivas redes y contactos con sus contrapartes nacionales. Pero su principal impacto no es la recolección de información, sino más bien el hecho de que su presencia constituirá un factor disuasivo y puede contribuir en forma importante a la consolidación de la confianza. Este impacto no puede ser reemplazado fácilmente por los observadores nacionales.

Las diferencias entre observadores nacionales e internacionales en lo que hace a la recolección de información son particularmente evidentes durante la jornada electoral. La típica operación internacional tiene el elemento de sorpresa que le da su movilidad, y muestras bien diseñadas pueden proporcionar una representación adecuada del conjunto. Sin embargo, la información recogida por los observadores internacionales en sus visitas a los lugares de votación es básicamente incompleta e “impresionística”, y sólo provee de información cuantitativa muestral de un limitado número de variables. En cambio, la típica observación nacional estática permite la recolección de información completa sobre los eventos en la mesa de votación observada. En la medida en que los observadores nacionales supervisen todas o casi todas las mesas de votación, su presencia asegura adecuada información y crea un importante factor disuasivo. Aún cuando algunas de las misiones internacionales llevan a cabo conteos rápidos, es común que los observadores nacionales los lleven a cabo con similar efectividad.

Las diferencias entre observadores nacionales e internacionales en el caso de la observación de aspectos del proceso electoral que requieren conocimientos especializados varían de país a país. En países como México, Perú, Nicaragua o República Dominicana, esos conocimientos especializados existen a nivel nacional y pueden ser fácilmente incorporados a las metodologías nacionales de observación. Pero en algunos países esos conocimientos y experiencia no existen, lo que hace necesaria la participación de la observación internacional.

Otra diferencia importante entre observadores nacionales e internacionales se da en el impacto de la información que transmiten al público. Los observadores nacionales tienen su principal audiencia dentro del país, mientras que lo opuesto se da en el caso de los observadores internacionales. Es importante recordar que el impacto

de la observación sobre la legitimidad de un proceso no siempre resulta de informes cuidadosos, escrupulosamente basados en la información recogida y analizados con cuidado y respeto por los medios masivos. Tampoco debe asumirse que cuanto mayor sea la calidad y minuciosidad de la información en la que se basa el informe, mayor será su impacto en la opinión pública. En demasiados casos, la opinión pública es efectivamente influenciada —o manipulada— por declaraciones efectuadas inmediatamente después del cierre de las mesas, y basadas más en una evaluación política global de la situación que en un detallado análisis de la información recogida por la misión. La cobertura de los medios se basa con más frecuencia en la oportunidad de la declaración y en la imagen pública de quien la emite, que en la calidad de la información en la cual la declaración se basa. Los aspectos de difusión deben integrar el planeamiento de la misión con la misma importancia que los elementos técnicos.

La observación electoral, tanto la nacional como la internacional, continuará constituyendo una parte importante de los procesos de democratización en el próximo futuro. Sin embargo, las organizaciones de observación deben prever cuidadosamente sus enfoques de observación, seleccionando aquéllos que mejor se adecuan a la situación en el terreno. Ello es particularmente válido en relación a aquellos elementos del proceso electoral que son cubiertos mejor por equipos de expertos que por un elevado número de observadores. La revisión de los enfoques de observación es también necesaria para lograr una mejor integración entre la observación nacional y la internacional, estableciendo vínculos entre ambas que tendrán un efecto sinérgico. La observación internacional es costosa, y su uso debe ser cuidadosamente evaluado caso por caso. Comenzó como un fenómeno basado en una situación de demanda real, como una respuesta a necesidades urgentes en situaciones difíciles. Con el pasar del tiempo ha comenzado a desarrollar algunas características de una situación de oferta: la existencia de una solicitud del país es el tema central en la decisión, y no se presta demasiada atención a la situación real en el terreno o a la necesidad efectiva de una herramienta tan costosa como la observación internacional.

Finalmente, y de manera general, se puede afirmar con toda certeza, que esta temática de la observación electoral, en cuanto al tratamiento que se da en las legislaciones nacionales latinoamericanas – dada la falta de cobertura, integralidad y uniformidad que presenta –, es un terreno fecundo para la reforma electoral.

## **Bibliografía**

Boneo, H. “Observación internacional de elecciones”. *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José, 2000.

Borja, R. *Enciclopedia de la política*. FCE: México, 1998.

Cuéllar R. y S. Vincenzi. “Centro de Asesoría y Promoción Electoral”. *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José, 2000.

Espinal, R. “Transición a la democracia”. *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José, 2000.

Lechner, N. “La problemática invocación de la sociedad civil”. *Espacios*, 4, San José, 1995.

Nohlen, D. et al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. FCE: México, 2007.

Núñez, E. “Observación nacional de elecciones”. *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL: San José, 2000.

Payne, M. et al. *La Política Importa*. BID: Washington, 2003.

Valverde, V. “Transparencia eres tú”. *Boletín Electoral Latinoamericano*, XIV. IIDH/CAPEL. San José, 1995.

Valverde, V. “Banco de Datos de políticos argentinos: Dime quién eres y te diré si te voto”. *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVI. IIDH/CAPEL. San José, 1996.

Vega R. de. “Participación ciudadana y observación electoral”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVIII. IIDH/CAPEL, San José, 1997.



# La observación electoral desde la academia

*Gabriel Medrano\**

## Introducción

Agradezco al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a su programa especializado, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), y al Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, por la invitación que me hicieron para participar en este panel, junto a tan estimados colegas y amigos, expertos en la materia electoral, y poder compartir con tan apreciados integrantes de los organismos electorales de UNIORE, y de instituciones internacionales especializadas en la materia, que constituyen la gran familia electoral de las Américas, a la que tuve el honor de pertenecer por muchos años y tengo el privilegio de seguir frecuentando de una u otra manera.

## I. Alcances actuales de la participación de los sectores académicos en la observación nacional de elecciones

Un verdadero humanista, de talla continental, el Dr. Carlos Martínez Durán, rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en el prólogo de un libro que sobre la “Universidad Latinoamericana” se editó en el lejano 1949, luego del Primer Congreso de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) celebrado en Guatemala, afirmaba que:

“Las universidades de la América Latina no deben ni pueden normarse siguiendo exactamente los ejemplos de Europa y Norteamérica, pues circunstancias ambientales peculiares les imponen modalidades propias, y además de cumplir con los tres fines reconocidos universalmente, profesionalismo, investigación y cultura, deben imperativamente orientar espiritualmente a sus pueblos, afirmando

---

\* Gabriel Medrano, ex Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. Exposición realizada en la IX Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), organizada por el IIDH/CAPEL y el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. San Salvador, 3 de septiembre de 2008.

las nacionalidades y la nacionalidad americana, contribuyendo en la forma más alta y serena al planteamiento de la realidad americana, para lograr la transformación económica, social y cultural de la parte más joven y prometedora del mundo actual”.

¿Por qué traer a cuenta esa cita? Varias razones:

- 1ª.) La primera, recordar y valorar en todas sus dimensiones la importancia que ha tenido, tiene y debe seguir teniendo, con nuevos brillos, la integración del continente. En materia electoral el intercambio de conocimientos y experiencias ha sido fecundo, ya que con las mismas raíces y similares problemas, la búsqueda de las soluciones resulta si no más sencilla, sí menos compleja de abordar, derivado de la riqueza que proporciona el reconocer errores, compartir hallazgos y plantear retos técnicos y científicos.
- 2ª.) Las universidades y otros centros de estudio e investigación social de la región tienen, por misión esencial, elevar el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los pueblos; el área electoral, tan descuidada hace menos de 50 años, es hoy de gran importancia para superar los problemas de nuestro subdesarrollo, empezando por aceptar que nos hace falta mucho por indagar, hallar, explicar y pronosticar de la conducta electoral de los electores latinoamericanos; y
- 3ª.) La academia tiene el deber ineludible de enseñar, propagar y aumentar los conocimientos humanos, así como proponer soluciones a la problemática de los diferentes países.

En materia electoral, las instituciones de enseñanza superior deben contemplar en sus planes de estudio la enseñanza de principios y normas vinculados con la democracia; insistir en que ésta es la mejor fórmula que conduce al crecimiento de las sociedades; pero sobre todo encontrar, a partir de nuestras propias realidades, aquellos factores que dificultan, entorpecen y frenan el camino que conduzca a la perfección electoral, es decir a la realización de elecciones en que toda la comunidad política pueda ejercer el derecho de votar. Esto implica que tanto los ciudadanos de la “capital” como los de las áreas rurales se encuentren inscritos y documentados, ya que sin ello

es prácticamente imposible el ejercicio de los derechos políticos; que no existan restricciones a la presentación de ofertas políticas, ya que mediante normas mal construidas se incrementan las posibilidades de interpretaciones antojadizas y caprichosas, por señalar lo menos, que se traducen en restricciones a la participación de manera injusta e ilegal; que la lucha por alcanzar el poder sea libre, transparente, equitativa y competitiva, con financiamiento a las organizaciones políticas y bajo reglas de juego claras, entendibles y aplicadas por operadores imparciales, previamente entrenados y capacitados, así como dotados del instrumental tecnológico necesario para cumplir eficazmente con su delicada función; y por último, hacer conciencia en que la única forma de acceso al poder público es mediante elecciones realizadas bajo condiciones que hagan real el ideal de tener gobernantes honrados, capaces y visionarios de una sociedad en la cual la solidaridad y la fraternidad sean posibles en un futuro cercano.

## **II. Observación nacional electoral: de un fascinante objeto de estudio a un espacio de intervención de la academia. Dilemas involucrados en este desafío**

La observación electoral, en su sentido más estricto, se limita a la observación final del proceso electoral. Se enfatiza en la etapa de votación propiamente dicha, de tal forma que tanto los observadores domésticos como foráneos empiezan su función unos días antes del denominado “Día D”, y aunque es cierto que en los últimos años algunas misiones se instalan pocos días después de la convocatoria oficial, también lo es que la mayor atención se enfoca en la jornada electoral. Sin embargo, hay excepciones a ello, existiendo incluso centros de estudios permanentes sobre temas electorales, pero son escasos, lo que es paradójico, pues el tema electoral constituye toda una veta de exploración.

¿Qué aspectos electorales pueden ser abordados por la academia? La respuesta es simple. Sencillamente todos, ya que al fin y al cabo la democracia y su práctica son procesos dinámicos, por consiguiente lo que es cierto ahora puede ser que mañana no lo sea, lo que da lugar a un nuevo planteamiento y reto intelectual para buscar solución

al problema, sabiendo de antemano que los nuevos planteamientos traerán consigo nuevos desafíos y problemas, que lleven al estudio e investigación para continuar en el hallazgo de políticas, métodos, técnicas y demás, en busca de la excelencia<sup>1</sup>.

La disyuntiva está en hasta dónde queremos esconder y negar nuestras deficiencias, contradicciones y pobreza. El avance que en materia electoral ha registrado la región en los últimos años es impresionante, es una realidad que no se puede negar, como tampoco que tenemos muchos problemas pendientes de resolver para llegar al perfeccionamiento del sistema.

El dilema para la academia es definir si nos contentamos con aceptar como buenos y eficientes los procesos electorales sólo porque éstos se desarrollan periódicamente, bajo condiciones en las que el ejercicio de la libertad, en algunos casos, es precario, con organizaciones con deficientes desempeños de intermediación con la sociedad y conduciendo a líderes con poca o nula capacidad de transformación social; o por lo contrario, ponemos la ciencia y la técnica al servicio del hombre, indagando, buscando, explorando, informando y publicando a la sociedad las razones, motivos, circunstancias y factores que están atrás del ejercicio del poder, en el que las elecciones son un aspecto de primer orden, ya que conforme los principios contenidos en los instrumentos internacionales de aplicación universal y los propios textos constitucionales, es bajo ellas que se llega al ejercicio del gobierno por medio del cual el Estado cumple con sus funciones básicas. Lamentablemente lo primero parece ser lo prevaleciente.

---

1 Los aspectos electorales más importantes, que son del interés de la academia, podríamos sintetizarlos en los siguientes temas: conocimiento y aplicación de la legislación electoral; actividad de las autoridades electorales; procesos de inscripción de ciudadanos y elaboración de padrones; delimitación de distritos electorales; procesos de formación, inscripción, funcionamiento y fiscalización de las organizaciones políticas; planificación y organización de la logística electoral; desarrollo del proceso electoral; comportamiento de los medios de comunicación social; percepciones y conducta del conglomerado social durante los procesos electorales; contenidos de las campañas electorales de educación cívica; costos del quehacer político, tanto para la organización del proceso como para el financiamiento de los partidos. Impacto de esto en la economía nacional; justicia electoral, y derecho comparado.

La academia tiene la responsabilidad de revelar, en forma científica, las motivaciones y demás factores que afectan el comportamiento electoral de los ciudadanos y plantear nuevos modelos que sumen a ir alcanzando la plenitud de vida democrática.

### **III. ¿Qué lecciones se han aprendido desde el sector académico?**

En términos generales, se puede afirmar que la observación electoral, tanto nacional como internacional, fortalece la cultura cívica en nuestros pueblos, estimula la participación en los procesos electorales, desestima o inhibe el fraude y la corrupción electoral, y aumenta la confianza de los electores y de la comunidad internacional en las elecciones como elemento básico y esencial de la democracia.

En los últimos procesos que se vienen celebrando en diferentes países, la observación doméstica ha sido una nueva fuente de participación y de trabajo, principalmente para grupos de jóvenes, que con el entusiasmo propio de la edad han llevado dinamismo e ideas frescas a esta actividad, cuyo ejercicio requiere de energía, conocimiento, destrezas y, en no pocos casos, pone a prueba el coraje y el carácter. Su ejercicio incorpora elementos que abonan a la tolerancia, apertura y la necesaria transparencia.

Los informes de las diferentes misiones de observación electoral, que constituyen los documentos más importantes de estas organizaciones, ofrecen un panorama del desarrollo del proceso electoral y en ellos usualmente se hace una caracterización del evento, problemas encontrados, conclusiones y recomendaciones puntuales. En ellos se encuentra también un listado de las quejas y denuncias presentadas en las diversas fases del proceso. En tales informes se exhorta a las autoridades correspondientes a investigar, a tomar medidas, pero en muchos casos en la etapa postelectoral, por lo que no se da seguimiento y los procesos ya no se sustancian, y aquellos informes resultan engavetados. Ese espacio lo debe llenar la academia.

Esos trabajos, sin lugar a dudas, han abierto de mejor forma las puertas para la investigación científica. Así, ha venido creciendo la producción de tesis de grado o trabajos de graduación de licenciatura con temas vinculados a lo electoral, se hacen investigaciones puntuales cuyos resultados se ofrecen públicamente, pero aún no se satisfacen totalmente las necesidades en este aspecto.

La observación electoral ha discurrido con resistencias. Los organismos electorales aún no terminan de aceptarla plenamente, así el acceso a la información, que debería ser de fácil consulta, no siempre se proporciona con la celeridad y en el momento oportuno; alguna no llega a conocerse jamás, invocándose para ello varias explicaciones, la más común, la seguridad. Sin embargo, existe ya una población que demanda con fuerza datos y cifras.

En cuanto a funcionarios y empleados públicos, tanto de gobierno como municipales, la resistencia es a veces mayor, ya que es precisamente en entidades públicas con fondos y bienes estatales que, en algunos casos, se favorecen o perjudican a ciertos candidatos u organizaciones.

En lo que concierne a las organizaciones políticas, aún existen políticos que estiman la observación como una intromisión, tachándola y escudándose en el que no importa lo que haga ésta, pues al fin y al cabo, dicen, la ciudadanía tiene la última palabra, olvidando que, independiente de ello, la ciudadanía goza del derecho de “saber” acerca de esas organizaciones y de sus procesos, en cuanto a maneras de practicar la democracia, dado que ésta es principalmente la que se fortalece o debilita de una sana y comprometida observación electoral, que a veces, como consecuencia de improvisación e ignorancia de los ámbitos de competencia, penetra en áreas que no le corresponden, provocando conflictos.

Así como los procesos electorales deben realizarse de acuerdo a ciertas normas y estándares internacionales de legitimidad y transparencia, también la observación electoral debe ajustarse a medidas y procedimientos que garanticen su debido y correcto

ejercicio. La experiencia aconseja que esta actividad deba estar a cargo de operadores debidamente entrenados<sup>2</sup>.

- 
- 2 En mi país, la Universidad de San Carlos de Guatemala, institución estatal autónoma, ha realizado varios ejercicios de observación electoral. A nivel de Rectoría, junto al Procurador de los Derechos Humanos y al Arzobispado Metropolitano, han convocado a la población guatemalteca para observar las elecciones generales. De esta cuenta cerca de 9,000 personas prestaron juramento con el objeto de promover y proteger los derechos cívicos y políticos de los ciudadanos guatemaltecos en las últimas elecciones celebradas. A nivel de facultades y escuelas facultativas, así como de centros superiores regionales se integraron grupos de observación, con lo que se hizo presencia de estudiantes universitarios, en todo el territorio nacional. También los colegios profesionales han participado en el quehacer de la observación electoral nacional.

También en Guatemala, el colectivo denominado Mirador Electoral, iniciativa de carácter no partidista, interesada en fortalecer la democracia, ha venido realizando observación electoral de una forma más estructurada. En las elecciones generales de 2007, se conformó por instituciones no gubernamentales, de vocación académica, de reconocido prestigio en el medio, entre otras, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP).

Cada una de esas entidades abordó, con metodologías propias, la observación del proceso, en diferentes aspectos. De esa cuenta se hizo análisis de la legislación y la forma en que se aplica; luego del desempeño de los partidos políticos; cobertura de los medios de comunicación social, violencia política, participación ciudadana y de la gestión del evento, dando seguimiento a las tareas de planificación, organización y ejecución que tienen a su cargo las autoridades electorales, mediante estudios serios.

En las elecciones del 2003, la Procuraduría de los Derechos Humanos en coordinación con el Instituto de Gerencia Política de la Universidad Rafael Landívar realizaron un esfuerzo por identificar los departamentos y municipios donde se podrían generar los mayores niveles de conflictividad electoral. Este esfuerzo permitió hacer un mapeo sobre este tema. En 2007 también jóvenes estudiantes de la Universidad Francisco Marroquín integraron un grupo de observación electoral.

No obstante que en Guatemala las universidades han venido acumulando experiencias respecto a la observación electoral, quizás el mayor esfuerzo académico que se ha registrado en materia electoral ha sido un estudio de participación y abstención electoral que, impulsado por el propio TSE de Guatemala, en 1996, a raíz de las recomendaciones de la observación electoral de las elecciones generales celebradas en 1995, que tuvieron poca participación ciudadana, permitió con la asistencia internacional conjuntar e involucrar a la Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Centro de Investigaciones Económicas Nacional (CIEN) y otras entidades, para una investigación que se titula *¿Por qué no votan los guatemaltecos?* que aún a la fecha sigue siendo un referente para interpretar el comportamiento electoral en mi país.

Las universidades deben tener por misión ética ayudar a precipitar la transformación de las sociedades latinoamericanas hacia formas más justas de convivencia, donde todos alcancemos y gocemos mejores niveles de vida. La academia en el área electoral no debe satisfacerse con tan sólo verificar el cumplimiento de las garantías constitucionales. Su visión debe ser mucho más amplia y en alianza, en primer término, con los órganos electorales, identificar los puntos que afectan la participación electoral, para luego con los demás sectores de la sociedad impulsar los cambios que lleven al fortalecimiento de la democracia como forma de vida.

#### **IV. Referencia a indicadores relacionados con la observación nacional de elecciones, desde la perspectiva de los académicos, para la construcción de una nueva cultura política (nuevos paradigmas) en América Latina**

La literatura sobre la democracia básicamente argumenta que ésta:

- 1º. Supone una idea del ser humano como criatura superior en el universo, con derechos propios derivados de su condición de tal. Todos tenemos los mismos derechos.
- 2º. Es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado, tanto en lo vinculado con la producción de leyes como en la prestación de servicios. Aspira a proteger y lograr la armonía de todos sus habitantes, sin distingos de ninguna naturaleza.
- 3º. Implica una ciudadanía total, no tan sólo la política. La sociedad debe desenvolverse dentro de un marco en que los derechos civiles, políticos y sociales se encuentren plenamente garantizados.
- 4º. Cada pueblo tiene y presenta sus propias características y en función de ellas es que debe comprenderse y estudiarse; y
- 5º. Exige la celebración de elecciones periódicas, libres, competitivas, transparentes y justas.

Estimo que el esfuerzo de la academia debe apuntar a recabar información sobre los diferentes aspectos temáticos relacionados con el régimen electoral, es decir, más trabajos de tipo empírico con suficiente sustento numérico. Ello puede ser a partir de una observación electoral seria, planificada, independiente, con objetivos definidos y sujeta a las reglas que se establezcan por parte de la autoridad electoral.

Para empezar está el tema de la documentación. No es secreto que el sistema de registro civil no logra en todos los países tener una cobertura que le permita asentar en tiempo y con la certeza legal suficiente todos los datos relativos al nacimiento de las personas. Esta deficiencia tiene mayor impacto en la población rural, se prolonga hasta la mayoría de edad y no obstante que los textos legales reconocen que se es ciudadano al tener determinada edad, si no se presenta la documentación correspondiente ese precepto queda en el plano ideal.

Luego, está el padrón electoral. No obstante los importantes esfuerzos que se han realizado con respecto a su perfeccionamiento, en algunos países aún no se tienen datos exhaustivos y precisos. Los censos y los padrones todavía presentan ciertas incongruencias, que si bien se explican en función de la movilidad de la población, hoy por hoy existe la tecnología que permita hacer los cruces de información pertinentes.

El tema de la composición, requisitos, atribuciones y grados de desempeño de las autoridades electorales es otro aspecto de primer orden. Resoluciones proferidas, calidad de éstas e impacto y efectos en el sistema son importantes de estudiar. En la ley se reconocen una serie de funciones, pero no se sabe con evidencia empírica cómo se realizan y los efectos que tienen.

Datos sobre tamaños de las asambleas, congresos o cámaras legislativas, composición de los órganos representativos, tránsfugas, comparación entre los idearios e ideologías de los partidos políticos con las propuestas y comportamientos al interior del Senado o Congresos son otros aspectos interesantes de abordar y que, manejados sistemáticamente, en profundidad, debatidos al interior de las instituciones de educación superior y difundidos entre la juventud,

pueden llevar a una nueva cultura política, ya que sustentado en datos pierde lugar el discurso demagógico e histriónico con que se sustituye la capacidad de oferta sincera y viable.

Por supuesto que hay otros temas importantes que hoy por hoy deben ser objeto de observación de la academia. Para cada uno de esos temas podrían proponerse una serie de indicadores. Lo trascendente es actuar con profesionalismo a efecto de investigar, sin temores ni cortapisas, por qué nuestro continente aún no alcanza a tener una democracia de mejor calidad.

La observación electoral del sector académico –que debiera trascender también a la observación de decisiones políticas- debe ser integral, permanente, como permanente debe ser la investigación, el estudio, el análisis de lo observado. Todo ello para proponer, anunciar, y recomendar lo que conduzca a que los procesos electorales vayan siempre perfeccionándose, dada su imprescindible relevancia para el sistema democrático, tan bien resumida por José Ortega y Gasset, en su obra *La Rebelión de las Masas*<sup>3</sup>, en las frases tan repetidas y conocidas:

“La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral, todo lo demás es secundario. (...) sin el apoyo de auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire”.

## **Bibliografía**

Ortega y Gasset, José. *La Rebelión de las Masas*, Segunda parte, capítulo VII, Madrid, 1958.

---

3 Ortega y Gasset, José. *La Rebelión de las Masas*, Segunda parte, capítulo VII, Madrid, 1958.

**II Parte**  
**Experiencias y lecciones aprendidas**  
**en la observación doméstica de elecciones**



# **Del Boletín Electoral Latinoamericano XVII (1997) al Cuaderno de CAPEL 53 (2008). Una lectura actualizada sobre la observación nacional electoral 10 años después**

*Ricardo Valverde\**

## **Introducción**

La observación nacional electoral (en sentido amplio, entendida como la acción de organizaciones de la sociedad civil que desarrollan actividades de incidencia en el ámbito político o electoral de un país), es una institución que llegó para quedarse en América Latina. Lo sorprendente no es sólo su capacidad para ajustarse al cambio de los tiempos o el nivel de influencia que pueden llegar a tener en una sociedad estas organizaciones que asumen, desde la sociedad civil organizada, una tarea de incidencia; lo relevante sigue siendo la potencialidad democrática arrolladora que representa esta figura, matizada con la ética ciudadana que es necesaria para su viabilidad, desarrollo y éxito.

América Latina – alumna aventajada de experiencias que tuvieron su génesis en otras latitudes - es una muestra palpable de este espectro amplio de hechos y acciones políticas que es la observación nacional, en el que podemos ver casos muy significativos y exitosos, junto con otros que apenas resisten el peso de una coyuntura y se pierden en los pliegues de la historia sin gran trascendencia en los anales de la participación política de sus países.

Independencia de todos los actores, seriedad, audacia, creatividad, articulación de fuerzas democráticas, probidad y honestidad, se

---

\* Abogado costarricense, profesor universitario, especialista en Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica) y en Derechos Humanos y Procesos de Democratización (Universidad de Chile). Oficial de Programas del IIDH/CAPEL. Las opiniones del autor son reflexiones académicas personales y no comprometen institucionalmente a las precitadas universidades ni al IIDH/CAPEL.

revelan entonces no solamente como virtudes a las que es consecuente propender, sino como elementos claves sine qua non para explicar la existencia misma y la tolerancia a las nuevas exigencias que el desarrollo y las condiciones políticas van presentando en cada momento. No hay atajos ni trucos válidos para engañar a la realidad.

El formato y los principios son los mismos. La actitud y la manera en que en cada país se interpreta la partitura de la observación nacional es lo que hace la diferencia. Por eso las lecciones de cada uno de estos países no son sino referentes que tarde o temprano se han ido ensayando o replanteando en realidades tan distintas de nuestra América como Paraguay, México, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Perú, Honduras, Argentina, Venezuela, Panamá, Chile y más recientemente, Ecuador, Colombia, Costa Rica o Bolivia.

Pero la supervivencia, y sobre todo el reto de que a la vez se mantenga la calidad de las actividades desplegadas por estas organizaciones que hacen incidencia en los procesos políticos de sus países, no son para nada tareas fáciles. Es por eso que estas breves reflexiones pretenden ser un reconocimiento, una constatación, pero a la vez un homenaje a esos esfuerzos.

Igual que en su oportunidad lo fue el artículo que escribiéramos Ricardo Valverde y Eduardo Núñez en la desaparecida serie *Boletín Electoral Latinoamericano* en el año 1997, denominado “Más participación ciudadana es igual a mayor democracia”<sup>1</sup>, las reflexiones que hoy toman forma en esta nueva contribución, sin dejar de relevar aquellas experiencias primigenias de finales de los años ochenta e inicios de los noventa, son parte de ese mismo tributo, pero más bien intentan aportar algunas ideas y notas sobre lo que ha pasado en la última década.

---

1 Valverde R. y E. Núñez. “Más participación ciudadana es igual a más democracia”. En: *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*, Enero-Junio 1997, IIDH/CAPEL, San José, 1997, pp. 67-78.

## **I. Reflexiones doctrinarias básicas. No hay que olvidar que transitamos en el terreno de la democracia<sup>2</sup>**

De los tiempos de la Grecia antigua de la emblemática polis - donde los ciudadanos activos en esta forma de expresión política eran hombres, libres y con determinados recursos - a nuestros días, las cosas han cambiado sustancialmente. Hoy existen ciertas figuras conexas con la democracia, que respondiendo a esquemas jurídicos, sociológicos y éticos complementarios (enfoque de género, estado de derecho, derechos humanos, amplitud de la noción de ciudadanía, tipo de eslabón que tienen los países en la cadena del desarrollo, etc.), nos obligan a valorarla de una manera radicalmente diferente.

Lo anterior reitera la idea básica de que el derecho es un producto cultural, y que por lo tanto, cualquiera de sus expresiones - como es el caso de los derechos humanos y los derechos políticos en particular - siempre está referida a un determinado tiempo y espacio, a factores de orden histórico y sociológico que no pueden ser desconocidos. La democracia que nos interesa aproximar no es un concepto abstracto y unívoco (si eso fuera posible...), sino una noción referida y matizada por estos factores de la realidad actual.

Además de la precisión hecha en el sentido de que la democracia de hoy es distinta de la vivida en la Grecia antigua, o incluso de la perfilada por los padres del liberalismo clásico o del enciclopedismo ilustrado, lo cierto es que a nivel doctrinario se ha llegado a un grado de elaboración, diversificación y sofisticación que en ciertos momentos puede hacer que los analistas entren en complejas polémicas conceptuales cuando en realidad están hablando de lo mismo, o peor aún, que usen palabras comunes para referirse a temas o cosas que no son ni comparables, ni siquiera compatibles. Hoy en día las frases retóricas como que la democracia es el “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” ya no tiene el mismo significado básico y efectista que tuvo en algún otro momento.

---

2 Vid. Valverde, R. “Algunas reflexiones y lecciones aprendidas en torno a la democracia y la calidad democrática. El poder de la doctrina y de las metáforas al servicio de la causa democrática y de los derechos humanos”. En: *Revista de Derecho Electoral*, Lima, Escuela Electoral del Perú, Año I, No. 0, 2007, pp. 46-57.

Democracia es un concepto polisémico y complejo que involucra muchos factores. En efecto, sus raíces etimológicas griegas nos remiten a las palabras “demos” (pueblo) y “kratos” que significa gobierno, pero la doctrina siempre nos alerta sobre las diferencias históricas y sociológicas que apuntamos antes, por lo que pueblo hoy en día no es ni cuantitativa ni cualitativamente lo que era en el tiempo de los griegos.

Hacia el final de la larga etapa de la supremacía romana y la vigencia del feudalismo, son las cartas de derechos y, más adelante, el constitucionalismo moderno, lo que permite un renacer de la noción democrática. Por supuesto, el énfasis se pone entonces en componentes nuevos como las limitaciones para los detentadores del poder y la voluntad soberana de los que ahora componen el pueblo, bajo el supuesto de que la igualdad entre ellos es un factor esencial y atributo permanente de la nueva realidad social y política que se estaba construyendo. Faltaba por supuesto mucho tiempo para llegar a la plenitud de la ciudadanía, con el reconocimiento de los derechos de las mujeres a la participación en la vida política o la integración de los extranjeros a la misma.

Esto lleva sin embargo al hecho de que entonces las reglas con las que funciona la democracia, lleguen a tener un papel determinante junto con los valores que la ideología emergente (liberalismo, capitalismo) necesitaba puntualizar: libertad, igualdad, tolerancia, pluralismo. En general, los valores que le dan contenido a lo que en la actualidad conocemos como derechos civiles y políticos, relacionan estrechamente los derechos humanos y la democracia<sup>3</sup>; de aquí que los factores de la representatividad y la mecánica formal de la legitimidad de la elección de los representantes, comenzaran a adquirir una relevancia inusitada, al punto de que en la actualidad en un sector mayoritario del imaginario popular prevalece la idea de que democracia (representativa) es sinónimo de elecciones libres, justas, periódicas, limpias y competidas.

---

3 Picado, S. “Derechos políticos como derechos humanos”. En: Nohlen, D. et al (Comp.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, pp. 48-59.

El problema se torna más complejo cuando en el transcurso del pasado siglo comienzan a abrirse paso nociones complementarias o alternativas como participación política, que introducen entonces la distinción entre el perfil representativo y el perfil participativo de la democracia<sup>4</sup>.

Otros acontecimientos históricos como el advenimiento de un sistema político socialista, llevó a complejizar más el problema, pues entonces contábamos también con nociones antagónicas pero a la vez difuminadas conceptualmente como democracias capitalistas y democracias populares o socialistas. La interrelación temática que supone la construcción de un mundo complejo y multidisciplinario como el actual, condujo también a la distinción entre democracia formal, democracia política, democracia electoral, democracia social y hasta democracia económica. Aquí entramos ya al mundo de la especificidad académica (Derecho, Sociología, Ciencia Política) altamente seducido por la recurrencia al metalenguaje y a las nociones codificadas que, aunque geniales en algunos casos, sólo pueden entender los especialistas.

Para hacer el tema más complicado aún, no se puede desconocer que en torno a la democracia existen en la actualidad otras nociones esenciales para la filosofía del derecho, la teoría del Estado u otras ciencias sociales: Estado y en particular el Estado de Derecho; la ciudadanía y toda la discusión actual sobre sus alcances; la gobernabilidad (democrática) y la democratización. La vinculación de todas ellas para la noción de transición a la democracia es más que relevante.

Todos estos factores son claves para la comprensión de la democracia como régimen político, pero a la vez difuminan y problematizan conceptualmente todavía más a la democracia como

---

4 Una de las discusiones recientes más interesantes que se han planteado en esta esfera, se recogen en el proceso de aprobación de la Carta Democrática Interamericana (2001), donde el gobierno venezolano pugnaba porque esta Carta tuviera énfasis en el factor participativo, lo que unos rechazaban alegando la tradición representativa de los regímenes políticos americanos y otros, con postura intermedia, veían en la discusión una falsa dicotomía e incidieron para que el texto recogiera como solución de compromiso una postura ecléctica sobre el punto.

noción teórica. Así, entre decir que la democracia simplemente es el gobierno del pueblo y su relación con todos estos otros componentes, hay un mar de matices que nos alejan de tener una respuesta sencilla a la sencilla pregunta: ¿qué es la democracia?<sup>5</sup>

En sentido amplio, otro sector de la doctrina democrática destaca la noción de poliarquía, como “el gobierno de todos”. Para Dahl, este es un término que se distingue del de democracia en abstracto, por ser un régimen político en el que las instituciones públicas garantizan y protegen que:

- Las decisiones de gobierno sean adoptadas por representantes electos por la ciudadanía.
- Las elecciones sean libres y limpias.
- Los representantes políticos sean electos y removidos por medio de elecciones periódicas.
- Casi todos los adultos tengan derecho a ser elegibles a cargos públicos.
- Las personas pueden ejercer la libertad de expresión.
- Las personas pueden ejercer el derecho a la libre organización.
- Las personas pueden ejercer el derecho a la información.

Así, debemos convenir en que la mayoría de los países latinoamericanos cumplen hoy con las condiciones de la poliarquía – aunque con diferentes grados de cobertura y profundidad –, y lo cierto es que esto no nos lleva de manera directa a entender el contenido democrático de la vida política en esos regímenes. Esta es una figura teórica relevante para la calidad de la democracia, pero no es del todo completa.

---

5 Tanto más complejo es el asunto, en la medida en que se relacione la democracia con factores como la confianza y legitimidad (que lleva a las nociones de “encanto”-“desencanto”), el ser sociedades “decentes” según la categoría empleada por el israelí Margalit o la “sociedad justa” definida por Rawls.

Por calidad de la democracia se entiende el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones de su ciudadanía. O sea, es la mayor o menor capacidad de la ciudadanía para desarrollar prácticas democráticas en la gestión de los asuntos públicos. Este concepto permite adentrarse en la comprensión de la democracia no sólo como un conjunto institucional, sino como vida política, es decir, como experiencia ciudadana en diversos ámbitos de la convivencia política. Como ningún ciudadano experimenta “en promedio” la democracia, la perspectiva de la calidad democrática permite distinguir dentro de un mismo régimen sus fortalezas y debilidades – sus buenas y malas prácticas –; las áreas en las cuales las prácticas políticas se acercan a las aspiraciones democráticas de la ciudadanía, o bien aquellas en donde existe un creciente divorcio por predominar prácticas clientelistas, autoritarias o la debilidad en los mecanismos de escrutinio público y rendición de cuentas<sup>6</sup>.

Aunque estas elaboraciones enfatizan en el sentido de la democracia como régimen político, no es posible ni consecuente desconocer que este tiene su desempeño (mejor o peor) en el marco de situaciones estructurales que tienen que ver sustancialmente con lo económico y lo social. Esta relación de necesidad es congruente con la idea de que los diferentes tipos de derechos humanos que la doctrina reconoce (civiles y políticos; económicos, sociales y culturales<sup>7</sup> y derechos de la solidaridad o los que algunos llaman “de la tercera generación”),

---

6 Vargas, J. “Calidad de la democracia”. *Diccionario Electoral*, IIDH, San José, 2000, pp. 109 y 118.

7 Dichosamente, algunos estudiosos de los derechos económicos sociales y culturales (DESC) ponen hoy la mira en las estrategias de exigibilidad y justiciabilidad de estos derechos, siendo interesantes iniciativas como *la protección de derechos sociales por otros derechos sociales, límites a los derechos civiles y políticos (DCP) justificados por derechos sociales o la información como vía de exigibilidad de derechos sociales* quedando entonces muy clara la relación dialéctica entre la eventual protección y exigibilidad de ambos tipos de derechos. Lamentablemente este es un factor poco estudiado, y que en alguna medida forma parte de los grandes desafíos intelectuales y prácticos en materia de teoría democrática o de visualización de mecanismos y espacios orientados a la democratización de nuestros países latinoamericanos; sobre todo los que han enfrentado procesos de quiebre democrático y que se han visto en la obligación de plantear procesos de refundación democrática.

coexisten e interactúan, enfatizando su carácter correlativo e interdependiente.

Todas las anteriores reflexiones son importantes, sobre todo si queremos destacar que de la bucólica polis griega a la democracia de las Américas en el 2008 las cosas han cambiado. Pero esos cambios también podemos encontrarlos entre la variante realidad política de finales de los años noventa y el 2008 en el que nos encontramos.

Justamente por eso tiene sentido estudiar la actualidad de la figura de la observación nacional, teniendo a la distancia la perspectiva de lo que se hacía o se podía hacer diez años atrás.

Esta – quizá larga – reflexión sobre la democracia y algunas de sus aristas, no es inocente. Tiene el objetivo de revelar o develar solo algunos de los muchos caminos y recovecos en los que la observación nacional de procesos políticos y electorales puede manifestarse.

## **II. ¿Qué queríamos demostrar en 1997?**

El Boletín Electoral Latinoamericano XVII<sup>8</sup> de 1997 quería ante todo subrayar que en el continente americano existían organizaciones de la sociedad civil que se ocupaban de manera consciente, ordenada y responsable, de incidir favorablemente, como un actor más, en los procesos políticos y electorales de sus países. Para ello era necesario clarificar el origen histórico y el alcance de la observación nacional (en sentido estricto y en sentido amplio), la implícita impronta de las organizaciones ciudadanas en su origen y desarrollo, así como las técnicas operativas de las mismas.

Por eso nos interesaba destacar:

- La necesidad de tratar estos temas con gran rigor académico: en este sentido se incluyó un artículo de fondo del académico costarricense Óscar Fernández, denominado “Los avatares de la noción de sociedad civil”.

---

8 IIDH/CAPEL. *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*, Enero-Junio 1997, IIDH/CAPEL, San José, 1997, 235 pp.

- Que fuera una obra de gran claridad conceptual: encargamos entonces esta tarea al académico peruano y entonces destacado dirigente de la Asociación Civil Transparencia de ese país, Rudesindo Vega, cuyo aporte fue el artículo “Participación Ciudadana y observación electoral”, especialmente valioso en el tratamiento de la naturaleza polisémica del concepto de observación electoral y la clarificación de que observar no es fiscalizar<sup>9</sup>, intentando al final una serie de propuestas sobre la utilidad de esta figura.
- La relación de esta materia con la democracia: tratando Eduardo Núñez y quien escribe, de dilucidar algunas relaciones entre participación ciudadana y participación política, la visualización de una nueva acción integral del CAPEL de entonces para los desafíos que presentaba la región en materia política, y la tesis de que a más participación ciudadana más democracia, puntualizando que este es un terreno que entonces (y aun hoy) no debe ser considerado como un coto cerrado y privativo de los partidos políticos y quienes arbitran sus contiendas.
- Las principales actividades desarrolladas por estas organizaciones: abordado esto, principalmente, a partir de una rica ilustración con casos nacionales de México, Perú, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador, Argentina y Venezuela. Esto mostraba la diversidad de tareas que ya para entonces había asumido la observación nacional en sus pocos años de operación en el continente americano.
- Un intento de tipología: presentando la tesis de que los perfiles de estos grupos organizados para incidir en la realidad política y electoral de sus países podían clasificarse al menos en las siguientes categorías: a) los que hacen observación nacional

---

<sup>9</sup> Esta es una tarea que tiene relación más bien con lo que algunos autores llaman “rendición de cuentas horizontal” (es lo que hacen por ejemplo las Contralorías Generales de la República o el Jurado Nacional de Elecciones del Perú en relación con la Oficina Nacional de Procesos Electorales y todo el régimen electoral de ese país); la oportunidad es propicia para clarificar que la observación nacional electoral tampoco hace *supervisión* que es la tarea que cumplen algunos Ombudsman, Comisionados de Derechos Humanos o Defensorías del Pueblo, como sucede en Panamá o en Honduras.

en sentido estricto, o sea, seguimiento cualitativo del proceso y de la jornada electoral, con los recursos organizativos y técnicos que ello implica; b) los que hacen conteos rápidos o paralelos de resultados electorales, también con los mecanismos y técnicas especializadas requeridas para tal fin; y c) los que se especializan en actividades de control y denuncia pública; d) los que apoyan la movilización ciudadana para incrementar la participación electoral, por ejemplo por medio de campañas masivas de depuración y actualización de un registro civil o de obtención de documentos de identidad; y e) los que hacen educación cívica, formación ciudadana y promoción de la participación política. Obviamente, algunas organizaciones podían responder a más de una de estas categorías.

El fin de la década de los noventa era todavía, de alguna manera, una etapa de ensayo-error, del tipo de sociedad democrática surgida en los diversos países de América tras las experiencias autoritarias vividas en los años anteriores. Los procesos de democratización estaban todavía en etapas desiguales de construcción (de reconciliación nacional, de fortalecimiento institucional, de combate a la impunidad, etc). Había todavía dudas o “claroscuros” en cuanto a la legitimidad de algunos de los procesos políticos del continente, en algunas naciones recién se estaba saliendo de largas y sangrientas guerras fratricidas, en algunos países parecían lejanas las condiciones para que la alternabilidad en el poder fuera viable, en otros se habían gestado y puesto en ejecución figuras como los autogolpes de Fujimori en Perú o de Serrano Elías en Guatemala, que presagiaban neo autoritarismos incompatibles con la democracia que emergía en el continente.

Era entonces imposible que en la sociedad civil no se generaran en el mejor de los casos, dudas y la necesidad de tomar recaudos en cuanto al papel de algunos de los propios organismos electorales que operaban en países del continente. Esto explica, entre otras cosas, la beligerancia de relevamiento de información y denuncia de Alianza Cívica en México, la articulación y desarrollo de Participación Ciudadana en la República Dominicana, el papel de formación cívica que dentro de Saká del Paraguay jugaba una organización como

Decidamos o el surgimiento de la Asociación Civil Transparencia en el Perú gobernado entonces por Fujimori.

La fortaleza de éstos u otros grupos que existían entonces, es que independientemente de la visión – y en algunos casos, hasta la militancia política de sus integrantes –, nunca dejaron de enfocarse en los esfuerzos por promover la participación política ciudadana y conscientes, observaron celosamente y relataron lo relevado, transmitieron fielmente los resultados emanados de las urnas con un rigor técnico y una precisión pasmosa. En otras palabras, tuvieron siempre una actuación apegada a la ética, sin banderías partidarias, que en algunos casos enfrentó las tesis oficiales u oficialistas<sup>10</sup> y en otros casos tuvo que coincidir con ésta porque ello era lo que dictaba la realidad<sup>11</sup>.

Esto a su vez era en 1997 muy acompañado por la cooperación internacional, que de manera – entonces muy generosa – apoyaba estas iniciativas y constituyó por supuesto un factor fundamental para el surgimiento, consolidación y desarrollo de estas experiencias novedosas de participación ciudadana y política.

### **III. Diez años después**

Los formatos y el sentido de la observación nacional son más o menos los mismos ahora en el año 2008, pero el contexto en que se desempeñan estos grupos ha variado sustancialmente, motivando que ellos se hayan esforzado en adaptarse creativamente a las nuevas circunstancias, sin perder – en la medida de lo posible – la relevancia

---

10 En la República Dominicana es cíclico que el partido en el gobierno denuncie la adhesión de Participación Ciudadana a alguno de los principales partidos de oposición. Cuando se da la alternancia en el poder, el sentido de la crítica oficialista cambia de dirección.

11 Es casi mítica la gallardía y legitimidad ganada por Saká del Paraguay cuando en la época del General Rodríguez, fue su pronunciamiento el que sacó al país de una grave crisis, al reconocer que el Partido Colorado había ganado las elecciones. Eso sucedió también con Transparencia del Perú en la época de Fujimori.

de la incidencia en las sociedades y regiones en las que operan<sup>12</sup>. No se trata por razones de espacio y pertinencia la transformación sustancial del mundo del 2008, globalizado, con un desarrollo exponencial de las comunicaciones y sus recursos, y con una profundización también galopante de la crisis de representación de los partidos políticos, en relación con 1997, en cuyo contexto aun se acomodaba el mundo de la caída del Muro de Berlín y en América todavía subsistían partidos ideológicos y de masas fuertes, interactuando con sociedades que aun cicatrizaban sus heridas de los autoritarismos recién desaparecidos por la tercera ola democratizadora que nos alcanzó.

Ya hoy – al final de la primera década del siglo XXI - no es necesario informar sobre la figura de la observación nacional (en sentido amplio), sobre su novedad, ni sobre la legitimidad de las organizaciones que a nivel nacional desarrollan esas actividades. La solidez de su trabajo es altamente reconocido entre los principales actores políticos y en los medios de comunicación de sus países.

Entre los aspectos característicos de la observación nacional en esta nueva etapa, tenemos:

- En la práctica, actualmente cuando hay elecciones en un país, es mucho más fácil y normal el encuentro y la colaboración recíproca ente las observaciones nacional e internacional, que lo que sucedía en 1997. Estos vasos comunicantes permiten, además, la sensibilización y el intercambio de información (incluso antes de que los observadores internacionales lleguen al país) que puede ser muy valioso para la cabal comprensión de las condiciones en que se desarrolla la elección.
- Internacionalización de la experiencia: uno de los aspectos característicos del trabajo de las organizaciones ciudadanas del continente que hacen observación nacional de procesos políticos, es el esfuerzo por agruparse y por obtener beneficios de la relación directa y horizontal entre ellos. Esto se expresa

---

12 Una de las referencias panorámicas más actualizadas: Boneo, H., Carrillo, M. y R. Valverde. *La observación (internacional y nacional) de las elecciones*. En: Nohlen, D. et al (Comp.). *Tratado de Derecho Electoral*. México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 1072-1109.

en la creación misma y funcionamiento del llamado Acuerdo de Lima, desde el año 2000 a la fecha. “El Acuerdo de Lima es una Red de Movimientos Cívicos de América Latina y El Caribe, constituida el 15 de septiembre del 2000 en la ciudad de Lima, Perú, por un grupo de organizaciones de la sociedad civil de distintos países de la región, comprometidas con el fortalecimiento de la democracia, las cuales acordaron establecer una alianza para promover el intercambio de experiencias, proveer un sistema de mutuo apoyo en aspectos políticos y técnicos del monitoreo electoral, y desarrollar actividades y proyectos conjuntos”<sup>13</sup>.

- Hoy en día el Acuerdo de Lima tiene, entre otras cosas, su página web ([www.acuerdodelima.org](http://www.acuerdodelima.org)), que es un punto de encuentro y a la vez de información y difusión<sup>14</sup>; tiene una misión clara: informa específicamente sobre el perfil y actividades de sus integrantes<sup>15</sup> y produce boletines informativos desde el año 2003.
- Extensión: además de la alta intensidad del trabajo que cada una de ellas realiza en su propio país, el mapa de América revela también un desarrollo extraordinario y extensivo de la observación nacional, que prácticamente se extiende hoy por todo el continente.
- Transferencia de experiencias: una de las características del trabajo de observación nacional hoy en día responde al principio de que al sumarse nuevos países se acumulan nuevas experiencias. Con generosidad y entrega, las organizaciones “mayores” van trasladando a las recién creadas todo un instrumental teórico y de vivencias prácticas que les permite a estas delinear su propio esquema y alcances de la actividad. En virtud de lo anterior, hoy en día tenemos una observación

---

13 Vid. [www.acuerdodelima.org](http://www.acuerdodelima.org).

14 En esta se encuentran a la vez las páginas web de las organizaciones que conforman el Acuerdo de Lima.

15 Siendo esta una de las principales fuentes para entender la riqueza y diversidad organizativa y del trabajo que desarrollan estos movimientos cívicos.

nacional que ha diversificado – porque lo ha querido o porque la contracción de la generosa cooperación internacional para la democracia que prevalecía en los años noventa lo ha determinado así - de manera muy sustancial su trabajo, entre otras cosas y solo como ejemplos: diversas tareas de construcción de ciudadanía, acción por la justicia, participación activa en redes internacionales de dimensión regional o mundial, foros sociales, resolución de conflictos, procesos de concertación de actores sociales, capacitación y asistencia técnica, estudios e investigaciones, asesoría en desarrollo y gestión organizacional, lobby y desarrollo legislativo, desarrollo económico y social, análisis y divulgación de información para una opinión pública responsable, reforma electoral, monitoreo de la agenda legislativa, promoción de la transparencia y la probidad, moderación de diálogos nacionales, procesos de consulta ciudadana, medio ambiente, promoción del derecho a la vida y los valores culturales de la nación, organización y capacitación juvenil y trabajo en temas de género y participación política de las mujeres.

- Diferente estado de la democracia electoral: la solidez - e incluso podríamos decir que hasta la legitimidad y consolidación - de la democracia electoral de las Américas en el 2008 es sustancialmente diferente a la de 1997, aunque ahora se presentan retos que son también diferentes. Una prueba de ello es la regularidad o periodicidad con la que en el continente americano se realizan elecciones: sólo entre finales del 2005 y el año 2006 se registraron 40 procesos electorales de diverso tipo en prácticamente todo el continente<sup>16</sup>, y los países que no tuvieron elecciones en este período, las tuvieron o tendrán en los meses o años en los que su régimen constitucional lo establece<sup>17</sup>. Ciertamente son democracias electorales estables, aunque con serios problemas para atender los requerimientos sociales y

---

16 Thompson, J. y R. Cuéllar, (Coords académicos). “Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006”. IIDH/CAPEL. *Cuadernos de CAPEL 51*. IIDH, San José, 2007, 66 pp.

17 Por supuesto, con la excepción de Cuba que tiene un régimen constitucional e incluso electoral diferente.

económicos de los pueblos, con el incremento de los índices de pobreza, desigualdad, marginalidad e inseguridad ciudadana; a ello hay que sumarle problemas asociados con una severa crisis de representación de los partidos políticos y una realidad muy marcada por el impulso de reformas constitucionales desde el poder, que en expresiones tanto de derecha como de izquierda, han retomado la reelección presidencial sucesiva como un caballo importante de batalla.

- Demostración de trabajo de calidad hasta en las condiciones más difíciles: ésto es muy notorio en el caso de la Misión de Observación Electoral (MOE) articulada recientemente en las difíciles condiciones de Colombia<sup>18</sup>, o en la discusión interna y los recaudos que tienen que tomar los organismos de observación nacional electoral en Nicaragua, ante la negativa del organismo electoral de autorizar su acreditación de cara a las elecciones de noviembre de 2008, particularmente en un contexto en el que se han presentado actos de violencia político partidaria que ellos entienden que les puede afectar.
- Desarrollo y perfeccionamiento de destrezas con temas técnicos relativamente “nuevos”: de 1997 a la fecha hay al menos dos ámbitos que han sido objeto de tratamiento y de paulatina especialización de las organizaciones de la sociedad civil: a) El monitoreo de la cobertura que hacen los medios de comunicación de los procesos políticos y electorales, revelando ésto las condiciones de equidad o inequidad en las que actúa esta importante figura del llamado “cuarto poder”; b) El seguimiento en materia de financiamiento y control de los gastos electorales, del quehacer de los partidos y de las campañas electorales. En ambos casos se trata de un trabajo que cada vez es más y más especializado (relacionado con estrategias, modelos y formatos muy novedosos y amigables, incluso con potencialidad de ser replicados en realidades nacionales diferentes).

---

18 Vid. Misión de Observación Electoral (MOE). *Retos electorales, riesgos y recomendaciones. Elecciones Colombia octubre 28 de 2007*. Bogotá, MOE, 2007, 220 pp.

- Una huella imborrable: le guste o no a los actores políticos principales (partidos, organismos electorales) la observación nacional electoral en las Américas es una institución querida, respetada y hasta admirada por haber adaptado a la realidad del continente una figura que tuvo origen en otras regiones del mundo, llevándola a niveles muy significativos de desarrollo. La trascendencia de esto no sólo se retrata en la práctica de relaciones de gran relevancia y envergadura<sup>19</sup> a nivel mundial, sino también en la manera en que el derecho electoral como rama autónoma y el tratamiento académico de esta materia lo abordan y le asignan hoy un importante sitio en los esfuerzos por la consolidación democrática de nuestras sociedades. En la realidad interna de algunos países del continente, estas organizaciones – que generalmente tienen en sus consejos directivos a personalidades sobresalientes del mundo académico, cultural y político de la nación – gozan de una legitimidad y credibilidad que las convierte en una verdadera institución y fuente de opinión mediática informada y respetada (Transparencia del Perú, Participación Ciudadana de la República Dominicana, Participa de Chile o la MOE en Colombia son solo algunos ejemplos).
- ¿Neutralidad política? Tal vez ésta no sea la expresión correcta ni necesaria, pues la seriedad, la profesionalidad y el apego a lo técnico – dentro de la complejidad de un escenario político – tiene que ver más bien con que estos grupos sean hoy reconocidos como garantías de imparcialidad más que la idílica o utópica neutralidad, que no le es exigida a ningún otro de los actores en los procesos políticos. Dejando fuera a los partidos, que de suyo son actores interesados, el problema no es que los organismos electorales, sus miembros o los medios de comunicación tengan que hacer actos de fe para que la ciudadanía los vea como “asexuados políticamente” como si se tratara de ángeles; es suficiente con que, no obstante su corazón

---

<sup>19</sup> No es inusual que los dirigentes de las organizaciones más consolidadas recorran diversos continentes compartiendo la experiencia o bien formando parte de redes de dimensión planetaria como Transparencia Internacional, Compañeros de las Américas, entre otras.

político y hasta partidario, se comporten y sean reconocidos como garantías de imparcialidad que no generen inequidades indeseables en el proceso político y/o electoral<sup>20</sup>.

- Por regla general, los movimientos aludidos en este estudio son respetuosos de las normas y principios que enmarcan los procesos políticos o electorales en los que desarrollan su trabajo. Hoy se reconoce con meridiana claridad que es preferible que la institucionalidad pública establezca el marco en el cual la observación puede tener lugar, y solo si esta no existe o es arbitraria, valorar la posibilidad de llevar a cabo o no el ejercicio de observación nacional. De manera casi generalizada, los organismos electorales de la región autorizan, aunque no estén de acuerdo con los enfoques y el manejo público de los temas, la operación de la observación nacional. El costo político de no hacerlo es demasiado alto hoy en día.
- Los asuntos históricos o clásicos que los movimientos conocieron en su etapa inicial de su irrupción en la escena política latinoamericana (registro civil/registro electoral, documento único de identidad, actualización y depuración de los padrones electorales), resurgen con nuevos bríos en los albores del siglo XXI y se revelan como temas sin respuestas concluyentes<sup>21</sup> de gran actualidad.
- Desafíos éticos: dando por sentado que estas organizaciones son juzgadas por la calidad y no pocas veces por la precisión técnica de su trabajo<sup>22</sup>, es claro que ellas están más expuestas al escrutinio público en materia de probidad y honestidad, en la medida en que su influencia o actividad sea más significativa

---

20 Por supuesto, este es un tema que tiene relación con la ética (ética política por cierto) y el apego a la transparencia y la probidad de las personas. Pues bien, en este mínimo detalle es que la realidad ha demostrado que descansa en buena medida el éxito o el fracaso de estas organizaciones.

21 Aunque de manera menos significativa que en 1997, estos temas siguen teniendo gran actualidad en países como Nicaragua, El Salvador, Bolivia y Guatemala.

22 v.gr. En la organización de una estructura compleja y numerosa de observadores desplegados por todo el país y que representa, cada uno de ellos, el prestigio de la organización; o bien en la milimétrica planificación, ejecución y lectura de un ejercicio muestral como es un conteo rápido de resultados electorales.

en el país. Existe sin embargo un desafío ético que no era tan significativo en la realidad de 1997, dado el todavía limitado desarrollo de estas experiencias: cuánto y cómo debe cuidarse la organización de que no exista una especie de “puerta giratoria”<sup>23</sup> que haga pasar a personas de la observación nacional a puestos de elección popular o a cargos de gobierno, al menos resultantes de elecciones recién observadas y seguidas por la organización. La postura en relación con este tema – que además de la imagen, puede objetivamente terminar hasta afectando al movimiento en el desempeño futuro de sus actividades o en su organización y cohesión interna – no es pacífica, y mientras algunos se comprometen públicamente a que esto no va a suceder, en otras organizaciones se ve con naturalidad e incluso con la idea de que es un factor que puede hasta aportar calidad a una campaña electoral o a una gestión de gobierno. Es realmente difícil saber cuál es el límite o la frontera entre el oportunismo (para algunos de hacer “carrera” en un movimiento de este tipo y luego tomarlo como trampolín a la esfera de lo partidario o lo público o bien a la inversa, luego de una carrera en alguna expresión de gobierno o un organismo electoral ir a abrevar en las aguas de la sociedad civil), y la conveniencia para la colectividad, pues supuestamente éstos son “cuadros” fogueados y probados en rigores éticos y de compromiso que son atípicos, o en el mejor de los casos escasos en la actividad política o en la gestión pública<sup>24</sup>. Llego hasta el límite de problematizar el tema que podría ser objeto de alguna discusión más profunda en otro momento, sin dejar en todo caso de esperar que sea la propia conciencia y responsabilidad del representante de la

---

23 Tema muy estudiado en culturas políticas como la japonesa, donde no es raro – al igual que en muchos de nuestros países – que los empresarios pasen en un determinado momento al cumplimiento de funciones de gobierno y viceversa.

24 Es evidente que la salida de Rafael Roncagliolo de Transparencia del Perú para organizar el Diálogo Nacional convocado por el ex Presidente Toledo, descansaba en su gran experiencia y en la legitimidad de su organización, o que la reciente designación de Omar Simón, Sub Director de Participación Ciudadana de Ecuador, como Presidente del primer Consejo Nacional Electoral de ese país, es una designación que beneficiará y llevará una bocanada de aire fresco al complicado escenario político ecuatoriano.

organización que se encuentre en esta situación, quien anteponga el interés general o del movimiento antes que el propio, si existe riesgo de que la primera salga perjudicada por una decisión de esta naturaleza.

Es evidente que de 1997 al 2008 hay cambios. Pero, ¿han sido estos cambios para mejor? Creo que la respuesta es positiva, no sólo por la constatación de un desarrollo cuantitativo de la experiencia de la observación nacional en los países de América, sino también por la fortaleza que estas organizaciones han adquirido a la luz de las condiciones difíciles de la supervivencia (tanto por razones presupuestarias como de creatividad y adaptación a las nuevas circunstancias de la realidad democrática), marcando sin duda un cambio cualitativo de especial trascendencia. Estas organizaciones son hoy actores principalísimos de las nuevas condiciones en las que está planteado el juego político en nuestros países. No se puede tapan el sol con un dedo, aunque todavía algunos resabios de autoritarismo así lo quieren.

#### **IV. ¿Retos para la próxima década?**

Este artículo no pretende, ni mucho menos, ser un programa para las organizaciones ciudadanas no partidistas que tienen incidencia en los procesos políticos y electorales de sus países. Por eso el formato será solo un punteo de temas que desde mi perspectiva como observador podrían – o no – ser considerados en algunas de estas realidades.

De partida, espero fervientemente que la acción de estos movimientos siga estando asociada con la profundización de la democracia en las Américas.

Algunos de los retos podrían plantearse en los ámbitos siguientes:

- No abandonar la práctica de articular grandes contingentes de ciudadanos, e incluso de jóvenes mayores y menores de edad en las diferentes tareas de la observación, toda vez que esto es una escuela democrática de compromiso y formación cívica. Por supuesto, esta tarea de convocatoria y articulación sólo la puede

llevar a cabo una organización transparente, fresca y legítima, que de manera creativa y segura proponga ese espacio que cada vez se echa más de menos, cual es la esfera de la participación ciudadana y política<sup>25</sup>.

- Reclamar derechos (incluidos los constitucionales, si es necesario) para dar espacio a la observación está bien, pero ello debe condecirse siempre con el cumplimiento de obligaciones que pasan por la seriedad, la responsabilidad, la veracidad y en general, garantizar que el accionar de estas organizaciones no responde a las veleidades del poder o de alguno de los actores partidarios en particular.
- Afinamiento de la capacidad de autogestión (especialización y hasta una especie de venta de servicios concretos como estudios, trabajos de campo, etc.) y sobre todo, tener menos dependencia de los aportes sustanciales de la cooperación internacional, que son cada vez más escasos, difíciles de conseguir y menos generosos<sup>26</sup>.
- Mayor y mejor sistematización de la información sobre lo que hacen estas organizaciones y cómo lo hacen.
- Desarrollar capacidades para monitorear el uso indebido de los recursos públicos por medio de autoridades de todo nivel (local

---

25 No cabe duda que trabajar en esto hoy en día es mucho más difícil que hacerlo en el panorama de 1997.

26 La observación nacional, merced de su trabajo eficiente y legítimo, sigue siendo premiada con la fidelidad de algunas agencias de cooperación que han estado siempre apoyando su trabajo, aunque lo hagan ahora en menor dimensión. Por otro lado, la llegada y multiplicidad de donantes no tradicionales ha generado experiencia en las organizaciones que reciben, aprovechan y rinden buenas cuentas de estos recursos, que no por ser menores resultan menos importantes. Obviamente, la probidad y la racionalidad en la ejecución presupuestaria es un activo muy reconocido y valorado en el estadio de desarrollo que tiene la cooperación internacional hoy en día. Queda pendiente para un estudio o ensayo posterior, analizar si este factor de la contracción de la cooperación internacional ha generado modificaciones en la estructura y la operatividad de estos movimientos de origen inicialmente ciudadano y de articulación de gran cantidad de voluntarios. Quien escribe sólo llega hasta la frontera de plantear el tema.

o municipal<sup>27</sup>, legislativo o ejecutivo<sup>28</sup>). Este es un tema muy claro en el que las condiciones para observar y eventualmente evidenciar públicamente el estado de cosas, pueden ser tratados mejor y con mayor propiedad y legitimidad por observadores nacionales, pues con los internacionales siempre se corre el riesgo de que se les acuse de estarse inmiscuyendo en asuntos de naturaleza interna del país.

- Mejor aprovechamiento del desarrollo actual y futuro de las telecomunicaciones para intercambiar información y desarrollar acciones o proyectos conjuntos.
- Insistir para que se retome con seriedad el abordaje de los temas clásicos de la materia electoral, aunque con los medios y recursos que el estado actual de las comunicaciones permite (internet, apoyo satelital, sistemas informáticos más desarrollados y precisos, mejores mecanismos de seguridad y control, cartografía digitalizada, comunicaciones celulares y más eficientes, etc.); tanto más importante, en la medida en que la crisis que experimentan los partidos políticos alcanza el hecho objetivo de que estén completamente ausentes de la fiscalización, que de suyo les compete realizar en esta materia.
- Trabajar por la consolidación de los organismos electorales como árbitros de los procesos políticos y electorales de cada país, independientemente de la claridad o la actitud que ellos tengan ante la observación nacional.
- Propiciar de manera estratégica una participación política más inclusiva, en particular de las mujeres<sup>29</sup>, los jóvenes, grupos étnicos (al menos indígenas y afrodescendientes) y personas con discapacidad. Estos podrían eventualmente ser considerados como ejes transversales del trabajo de estas organizaciones.

---

27 Por su dispersión y naturaleza multiforme, las elecciones municipales son un escenario particularmente sensible en esta materia.

28 Con particular interés cuando existe un Presidente/candidato, en el marco de una reelección inmediata.

29 Vid. Iervolino, A. y C. Rossel. "Género y democracia". *Cuadernos para el Diálogo 7*. Lima, Escuela Electoral del Perú, 2006, 45 pp.

- Propiciar mejores niveles de desarrollo humano en los diversos terrenos de la calidad democrática<sup>30</sup>.
- Clarificar y difundir más y mejor las razones por las cuales la observación electoral es un ejercicio de derechos constitucionales, que en todo caso es complementaria y debe ser privilegiada ante la observación internacional que es más limitada y de suyo, menos conocedora de la realidad del país.
- Trabajar más activamente en la educación política de sus países, idealmente en apoyo y coordinación de los organismos electorales.
- Realizar tareas de prevención de conflictos, sobre todo en aquellos procesos electorales que de manera previsible se resuelvan mediante resultados electorales ajustados<sup>31</sup>.
- Visualizar acciones sobre la pobreza como causa y efecto de la vulneración de los derechos humanos, en particular los derechos políticos.
- Estudiar y desarrollar actividades de combate al abstencionismo<sup>32</sup> y sus negativos efectos en la cultura política de los países.

---

30 Esto tiene sentido no sólo por una razón teórica o doctrinaria: la gente seguirá desencantándose de la democracia en la medida en que ésta no atienda sus aspiraciones más sentidas.

31 Vid. Varios autores. “Resultados electorales ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas”. En: *Cuaderno de CAPEL* 52. IIDH/CAPEL. San José, 2008, 115 pp.

32 Thompson, J. “Abstencionismo y participación electoral”. En: Nohlen, D. et al (Compiladores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 266-286. Esta obra es particularmente relevante para los aspectos conceptuales básicos, las causas y la extensión del fenómeno del abstencionismo. Otro estudio relevante es: Raventós, C. “Lo que ya no es y lo que aún no se forma: elecciones 2006 en perspectiva histórica”. En: *América Latina Hoy. Nuevas formas de inestabilidad política*. Universidad de Salamanca, Vol. 49, agosto 2008, pp. 129-155. La Memoria del XII Curso de CAPEL recoge la siguiente reflexión en la relatoría final: “La participación ciudadana sigue siendo elemento central en la vida democrática, pero la variedad de sus manifestaciones – desde la participación en la vida de los partidos políticos, el trabajo en la jornada comicial, su posible papel en la lucha por la transparencia, e incluso el hecho de participar o no participar electoralmente hablando – es un tema que surgió con fuerza en los debates y

- Impulsar o apoyar los procesos de reforma institucional que sean democráticos y consecuentes con la realidad del país.
- Incrementar su contribución al proceso de internacionalización de la experiencia y el valioso instrumento que constituye el Acuerdo de Lima.
- Promover y alentar el fortalecimiento estratégico de los partidos políticos.
- Buscar formas cada vez más creativas de asegurar la equidad en la contienda política y electoral, combatiendo de manera decidida lacras como el clientelismo y la compra y coacción del voto.

Sin duda, son muchas las lecciones aprendidas y por aprender en este campo sobre el que hoy hacemos estas reflexiones. Lo que no se puede olvidar ni por un segundo, es la centralidad del compromiso ético que está en la base de estas experiencias de organización de ciudadanos, que ha demostrado su relevancia y viabilidad en un contexto político, aunque tenga una impronta ciudadana y no partidaria.

---

no siempre con la misma visión. Así, la abstención es vista de la misma manera por todos, constituye más bien un reto que nos obliga a reflexionar acerca de qué función e importancia relativa tiene la participación ciudadana en la consolidación de la democracia en esta parte del mundo”. IIDH/CAPEL – ONPE. *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas*, Lima, IIDH/ONPE, 2008, p. 272.

## **Bibliografía**

- Dahl, R. *La democracia. Una guía para ciudadanos*. Madrid, Taurus, 1999.
- IIDH/CAPEL. *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*, Enero-Junio 1997, San José, IIDH, 1997.
- Thompson, J. y R. Cuéllar (Coords académicos). “Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006”. En: IIDH/CAPEL. *Cuadernos de CAPEL 51*. San José, IIDH, 2007.
- Varios autores. “Resultados electorales ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas”. En: IIDH/CAPEL. *Cuadernos de CAPEL 52*. San José, IIDH, 2008.
- IIDH/CAPEL. *Diccionario Electoral*. Tomos I y II. Segunda edición. San José, IIDH, 2000.
- IIDH/CAPEL – ONPE. *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas*, Lima, ONPE/IIDH, 2008.
- Iervolino, A. y C. Rossel. “Género y democracia”. En: *Cuadernos para el Diálogo 7*, Lima, Escuela Electoral del Perú, 2006.
- IFE. *Foro de educación cívica y cultura política democrática*. México, IFE, 2000.
- Jiménez Llana-Vezga, L. *Diccionario de Ciencia Política*. Santafé de Bogotá, Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda, 1995.
- Misión de Observación Electoral (MOE). *Retos electorales, riesgos y recomendaciones*. Elecciones Colombia octubre 28 de 2007. Bogotá, MOE, 2007.
- Nohlen, D. et al (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

O'Donnell, G. et al. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe, Argentina, Homo Sapiens editores, 2003.

O'Donnell, G., Iazzetta, O. y J. Vargas (comps.) *Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe, Argentina, 2003.

Raventós, C. “Lo que ya no es y lo que aún no se forma: elecciones 2006 en perspectiva histórica”. En: *América Latina Hoy. Nuevas formas de inestabilidad política*. Universidad de Salamanca, Vol. 49, agosto 2008.

Roca Serrano, E. *Ciudadanía inconclusa. La participación social y política de los jóvenes en el Plan Tres Mil*. Santa Cruz de la Sierra, ed. El País, 2006.

Valverde R. “Algunas reflexiones y lecciones aprendidas en torno a la democracia y la calidad democrática. El poder de la doctrina y de las metáforas al servicio de la causa democrática y de los derechos humanos”. En: *Revista de Derecho Electoral*, Lima, Escuela Electoral del Perú, Año I, No. 0, 2007.

Valverde R. y E. Núñez. “Más participación ciudadana es igual a más democracia”. En: *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*, Enero-Junio 1997, San José, IIDH/CAPEL, 1997.

[www.acuerdodelima.org](http://www.acuerdodelima.org)

[www.iidh.ed.cr/capel](http://www.iidh.ed.cr/capel)



# Diez lecciones aprendidas acerca de la observación electoral desde la perspectiva de la sociedad civil

*Percy Medina\**

## Introducción<sup>1</sup>

Las experiencias de observación electoral impulsadas desde organizaciones de la sociedad civil en el continente son diversas y han respondido a la realidad y a las condiciones que enfrentaron en su momento estas organizaciones. Los sistemas electorales y la normatividad que rige los procesos eleccionarios son, de otro lado, diferentes en cada país. Por lo tanto, este texto presenta una selección personal y no una sistematización del trabajo de los grupos ciudadanos que impulsaron procesos de observación en América Latina. Del centenar de lecciones aprendidas que debe guardar la memoria colectiva de estos grupos, he hecho una selección de diez que considero pueden ser útiles para futuras iniciativas de observación electoral.

Asumo dos supuestos en los que no me detendré. El primero es que estamos hablando de una observación efectiva, lo que significa que ésta es organizada, precisa, imparcial, enfocada, profesional y genera credibilidad<sup>2</sup>, y el segundo es que tenemos una adecuada organización

---

\* Percy Medina es el Secretario General de la Asociación Civil Transparencia, Perú.

1 Nota al lector: El presente artículo ha sido escrito en un formato destinado a la divulgación de reflexiones e información acerca de la observación electoral y, por lo tanto, el lector no encontrará ni citas ni referencias académicas. Sin embargo, para lectores interesados en ampliar la información sobre temas que se mencionan someramente, en algunos casos el texto recomienda visitar fuentes de fácil acceso como algunas páginas web.

2 Para profundizar en este tema sugiero revisar [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)

y coordinación interna de la observación electoral<sup>3</sup> lo cual supone por lo menos: i) que los planes de observación sean conocidos por todos los niveles de la organización (Consejo Directivo, equipo de profesionales y voluntarios), así como por los aliados, ii) una definición clara de roles, con articulación entre los equipos y actitud de colaboración de todos los involucrados y iii) un trabajo preparado con la anticipación suficiente, con capacidad para prever nuevos escenarios y para ajustar planes en el camino.

Teniendo en cuenta esos supuestos propongo para la discusión las siguientes diez lecciones:

## **I. Debe observarse el proceso, no sólo la jornada de votación**

Esta es tal vez la principal lección que puede extraerse de las dos décadas de observación electoral nacional en América Latina. Aunque los grupos de observación parten generalmente de enfocarse en la jornada electoral, tarde o temprano constatan que resulta indispensable una mirada integral del proceso. Ello porque los acontecimientos en las semanas y meses previos al día de la elección moldean de tal forma el curso de los hechos que la validez de los resultados electorales no puede evaluarse con independencia de ese contexto.

Por otro lado, esta es la manera más efectiva de lograr que la observación promueva un mejor proceso electoral. Como veremos enseguida, muchas de esas tareas exceden el campo estricto de la observación entendida en sentido restringido, pero resultan fundamentales para promover los fines que la animan y por lo tanto no sólo se justifican sino que resultan fundamentales para colaborar con la calidad del proceso<sup>4</sup>.

---

3 El grupo dominicano Participación Ciudadana ha realizado interesantes reflexiones al respecto. Sugiero revisar [www.pciudadana.com](http://www.pciudadana.com)

4 Sobre las finalidades de la observación electoral sugiero revisar: Boneo, Horacio et al. (2007) *“La observación (internacional y nacional) de las elecciones”* En: Nohlen, Dieter et al, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica. También disponible en internet.

Entre las distintas tareas que un grupo nacional puede llevar a cabo como parte de un proceso de observación integral menciono, para seguir con los decálogos, las siguientes:

### **A. Realizar una evaluación del marco normativo del proceso electoral**

La observación electoral se desarrolla a partir de la legislación vigente en cada país, pero cada vez es más claro que puede hablarse de estándares internacionales para elecciones libres y justas, y por lo tanto es legítimo que un grupo de observación nacional realice una comparación entre los estándares internacionalmente aceptados y la normativa vigente para la elección.

Por otro lado, una evaluación de las normas con rango de ley puede arrojar que estas no son compatibles con disposiciones constitucionales, y la evaluación de las normas de carácter reglamentario puede encontrar que estas no son conformes con las leyes o la Constitución. Por lo tanto, de la evaluación del marco normativo pueden desprenderse recomendaciones precisas dirigidas a las autoridades acerca de la aplicación de la normatividad, sin descartarse la posibilidad de que el propio grupo de observación promueva acciones ante el organismo jurisdiccional competente para lograr la inaplicación de las normas cuestionadas.

Finalmente, una vez concluido el proceso electoral, esta evaluación inicial será de gran utilidad para promover reformas legales como veremos más adelante.

### **B. Realizar un monitoreo de las decisiones de las autoridades electorales**

A lo largo del proceso las autoridades electorales toman muchas decisiones tanto de carácter general como particular. Un seguimiento a estas decisiones y la correspondiente evaluación de su legalidad y pertinencia puede ayudar a que en el futuro las autoridades actúen de manera más predecible. En algunos casos resulta también valiosa

la difusión amplia de algunas de estas decisiones, muchas veces incluidas en resoluciones o sentencias particulares y que los actores no conocen.

En este seguimiento puede incluirse también una evaluación de las labores de difusión y educación electoral que llevan a cabo las autoridades a cargo de la elección. Tener una idea precisa de cuánto y qué hacen al respecto estas autoridades ayuda a saber cómo se pueden complementar dichas actividades desde la sociedad civil y permite también alcanzarles sugerencias pertinentes.

### **C. Observar las elecciones primarias y/o cómo se designa a los candidatos**

En los países en los que existen normas que establecen los procedimientos mediante los cuales los candidatos deben ser designados, resulta indispensable para un grupo de observación dar cuenta de si esos procedimientos fueron respetados o no. Pero también en los países donde no existe normatividad conviene, a los fines de la observación del proceso, dar cuenta de cómo las agrupaciones políticas designaron a sus candidatos.

Esta parte del proceso, al ser menos visible para los ciudadanos, encierra muchas veces vicios y dificultades que se lamentarán luego de ser electos los candidatos.

En el caso de las elecciones primarias, como en las elecciones universales de carácter nacional o local, la observación no puede limitarse a la jornada electoral y debe incluir por lo menos la revisión del reglamento electoral, el monitoreo de la inscripción de los candidatos y de sus posibilidades de realizar campaña, así como de las condiciones de seguridad que ofrecen los procedimientos de escrutinio y cómputo.

En el ánimo de fortalecer las prácticas democráticas al interior de los partidos, es natural que del proceso de observación se derive una serie de sugerencias que se alcanzan a los órganos partidarios correspondientes. En algunos casos para que se produzcan las

correcciones inmediatamente, si es posible, o para que se realicen las reformas necesarias para futuras elecciones.

#### **D. Evaluar el cumplimiento de las cuotas, el acceso efectivo de las mujeres a las candidaturas y la equidad en las condiciones de participación para hombres y mujeres**

Aunque muchas legislaciones de nuestros países estipulan una cuota mínima de candidatas mujeres en las listas, en la práctica puede ocurrir que este mandato no se cumpla o, cumpliéndolo, se ubique a las mujeres en lugares no elegibles.

Por ello, para dar visibilidad al tema, para verificar el cumplimiento de estas acciones legales afirmativas y para llamar la atención sobre la importancia de la participación de las mujeres en la política, resulta muy pertinente que un grupo de observación analice la conformación de las listas, y señale, no sólo si se ha cumplido el mandato legal, sino si se está promoviendo la presencia de mujeres en cargos elegibles.

Más allá del cumplimiento de las cuotas un grupo de observación puede evaluar también las condiciones de participación para hombres y mujeres utilizando otras herramientas descritas más adelante. Evaluar, por ejemplo, el acceso de las mujeres a los medios de comunicación a través de un monitoreo de medios, o evaluar el acceso a recursos económicos para contratar publicidad a través del monitoreo del financiamiento de campañas. O, finalmente, evaluar durante la verificación del padrón electoral si los problemas que afectan la participación de electores (no inscripción en el registro civil o en el padrón) afectan a hombres y mujeres por igual.

Finalmente, esta evaluación integral de las condiciones en las que las mujeres enfrentaron la competencia electoral debería dar lugar, como veremos más adelante, a promover reformas legales para lograr una mejor participación efectiva de mujeres en la contienda electoral y en la política en general.

## **E. Monitorear a los medios de comunicación**

Los medios de comunicación, como se sabe, se han convertido en actores importantísimos de los procesos electorales y pueden contribuir, de manera decisiva, para que la elección sea producto de una decisión informada de los electores o pueden, por el contrario, ser cómplices de la manipulación de la voluntad ciudadana. Algunas legislaciones regulan la obligación de los medios de tener una cobertura equilibrada entre los candidatos, o de ofrecer una única tarifa para venderles publicidad, pero en general las normas al respecto son aún incipientes. Por lo tanto un monitoreo no podrá basar su evaluación en el mero cumplimiento de la ley, sino que tendrá que usar como referencia el que sería un comportamiento ideal de los medios para poner la mayor y mejor información a disposición del electorado.

El monitoreo permite tanto un análisis cuantitativo como uno cualitativo acerca de la cobertura periodística de la campaña e incluso de la publicidad pagada. Desde la primera perspectiva de análisis se tiene en cuenta los minutos en televisión y radio y los centímetros cuadrados en prensa escrita. Es el análisis más sencillo de realizar y el más desprovisto de subjetividad, pero resulta insuficiente pues mucho tiempo o espacio dedicado a un candidato o a un tema no necesariamente significa una buena cobertura del mismo. Desde la segunda perspectiva, complementaria a la primera, se analiza el sesgo, el lenguaje, el uso de gráficos y fotografías, el uso de fuentes, el contraste entre distintas opiniones y no sólo lo que se dice sino también lo que se deja de decir, entre otros aspectos.

Se puede monitorear tanto la equidad y objetividad de la cobertura que dan los medios a cada uno de los candidatos, como el tipo de cobertura que tienen sobre la campaña. Por ejemplo, si atienden a los planteamientos sustantivos y promueven la discusión de propuestas y programas o si priorizan las anécdotas, los incidentes personales y los ataques entre candidatos. De igual manera se puede monitorear el acceso que tienen las agrupaciones políticas a contratar publicidad pagada y si lo hacen en igualdad de condiciones. Esta información, además, será de gran utilidad para el monitoreo del financiamiento de las campañas que vemos inmediatamente después.

En los países en que existe una franja electoral gratuita para todos los partidos, o espacios contratados directamente por la autoridad electoral, el monitoreo debería informar también sobre cómo estos espacios han sido distribuidos y si se ha respetado la regulación vigente.

## **F. Monitorear el financiamiento de las campañas**

Resulta ocioso abundar en la importancia de la transparencia del financiamiento de la política y particularmente de las campañas electorales en las que se mueven millones de dólares. Esta es fundamental para la confianza de los ciudadanos en los políticos y en la propia democracia y es el principal antídoto contra la corrupción. Centenares de escándalos en América Latina y el mundo han mostrado cómo el narcotráfico, el crimen organizado y oscuros intereses privados han tratado de infiltrar el Estado a partir de donaciones a campañas políticas. Vigilar de dónde viene el dinero y si se cumplen las reglas para su uso en proselitismo político resulta, entonces, fundamental desde la perspectiva de la observación electoral.

El financiamiento de la política es tan decisivo en una campaña electoral como difícil de monitorear, sin embargo es posible aproximarse al reto partiendo de aquello que sí se puede medir con certeza, como la publicidad en medios de comunicación, que constituye generalmente el rubro en el que más dinero se invierte. Ya sea contratando una empresa que sistematiza la información o haciéndolo directamente con voluntarios bien capacitados, los grupos de observación pueden tener información cuantitativa y verificable sobre la emisión de publicidad durante la campaña. Es decir, pueden saber con certeza cuántos minutos de publicidad en radio y televisión y cuántos centímetros cuadrados de publicidad en prensa escrita utilizó cada agrupación política, y a partir de ello, se puede cuantificar el costo de la inversión publicitaria<sup>5</sup>. Con ello es posible saber si se cumple o

---

5 En los países en los que la legislación obliga a los medios de comunicación a ofrecer una tarifa única a todas las agrupaciones políticas la labor es más sencilla. Donde no es así y es posible aplicar precios y descuentos diferenciados resulta importante comprometer a los partidos y/o a los medios de comunicación para complementar la información.

no con los límites legales para la emisión de publicidad (de haberlos), y ofrecer a los ciudadanos información acerca de la inversión de cada agrupación en publicidad.

Pero este ejercicio no resulta suficiente para transparentar de dónde vino el dinero y cómo se gastó. En muchos países es hoy obligatorio entregar esta información a las autoridades electorales, aunque no siempre ésta es difundida adecuadamente. Desde la perspectiva de la observación resulta útil verificar si todas las agrupaciones han entregado la información a la autoridad electoral correspondiente y si esta es consistente, y difundir, por cierto, información digerible por el elector promedio. La consistencia se desprende de la razonabilidad de las cifras presentadas a partir del cruce de información con otras fuentes, como el monitoreo de medios de comunicación, el registro y valorización de actividades proselitistas importantes, entre otros.

## **G. Monitorear el uso indebido de recursos públicos**

En países con débiles instituciones de control político y administrativo es más fácil utilizar recursos públicos en las campañas electorales para favorecer o desfavorecer a determinados candidatos. Al ser la neutralidad del Estado un factor clave para calificar a una elección como libre y justa, resulta muy importante la evaluación que haga la observación electoral de este aspecto, y aunque este tipo de monitoreo no es sencillo ni barato, hay importantes experiencias que han aportado a conocer cuáles son los mecanismos más utilizados para destinar recursos públicos a campañas proselitistas y cómo prevenir esta práctica prohibida por la ley.

Entre las modalidades más comunes de uso indebido de recursos públicos están la contratación de publicidad para difundir obras de gobierno con la finalidad de favorecer a los candidatos oficialistas, el uso del tiempo de funcionarios y trabajadores públicos para labores políticas, la utilización de vehículos e inmuebles estatales para actividades proselitistas y el desvío de fondos para pagar cuentas de campaña. Aunque de manera más sutil, constituyen también casos de uso indebido de recursos públicos las acciones de clientelismo a

través de programas sociales dirigidas a vincular esa ayuda social con determinado candidato.

Para monitorear el uso de los recursos públicos los grupos de observación han recurrido a diferentes estrategias, la mayoría de las veces apelando a la colaboración de la ciudadanía que a través de denuncias hace posible documentar los casos. En particular en esta tarea la alianza con los medios de comunicación resulta muy útil pues generalmente ellos reciben denuncias y tienen la posibilidad de verificarlas inmediatamente.

Otro esfuerzo importante, de carácter más especializado, consiste en analizar el gasto público, particularmente el dirigido a programas sociales para evaluar si las decisiones pueden responder a motivaciones político-electorales y no a criterios técnicos. En más casos de los que uno podría imaginar el cruce de la información sobre gasto social con la de resultados electorales produce hallazgos sorprendentes.

## **H. Verificar el padrón electoral**

Una preocupación frecuente en relación con los procesos electorales es cuán confiable es el padrón electoral. Para un grupo ciudadano, con recursos económicos siempre limitados, hacer una auditoría completa del padrón resultaría una tarea titánica, sin embargo es posible realizar con gran efectividad una verificación muestral que permita saber con precisión el grado de inexactitud del listado de electores. Para ello es necesario saber si todos los que están registrados en el padrón deberían estarlo y saber también si todos los que tendrían derecho a estar en este instrumento efectivamente aparecen registrados.

Para saber lo primero se toma una muestra representativa del padrón y se verifica persona por persona visitando sus domicilios, y para saber lo segundo se toma una muestra de domicilios y se contrasta la información con los datos que arroja el padrón.

Esta operación, que naturalmente toma algunos meses, puede ser también una extraordinaria oportunidad para promover una movilización ciudadana con la finalidad de generar conciencia acerca

de la importancia de estar registrado y de saber a tiempo si cada persona aparece en el padrón.

### **I. Verificar el software del cómputo y dar seguimiento a los procedimientos de seguridad**

Aunque cada vez más personas conocen de tecnología informática y la usan día a día, la desconfianza acerca de los procedimientos de cómputo sigue siendo un reto a superar en muchos procesos electorales. Por ello la verificación del software a utilizarse en el cómputo, así como del diseño de las rutas por las que transitará la información desde finalizado el escrutinio hasta su digitación, constituyen aportes sustantivos de la observación electoral para incrementar la confianza.

Para realizar estas labores los grupos de observación suelen constituir equipos pequeños de expertos en tecnologías de información y comunicación, ya que se requiere de un conocimiento especializado del que carece cualquier experto en elecciones. Debe tenerse en cuenta que este aspecto del proceso electoral es el que normalmente tiene cambios más dramáticos entre elección y elección por el vertiginoso avance de las tecnologías.

Muchas veces los partidos políticos no cuentan con afiliados capacitados para verificar la limpieza del procedimiento con base en la informática, y resulta de utilidad para el proceso que los observadores independientes colaboren con los partidos en la selección y capacitación de éstos. Sobra decir que cuando una organización independiente de observadores colabora con los partidos en cualquier aspecto que les permita cuidar mejor sus votos, debe ofrecer el mismo servicio a todos por igual.

### **J. Generar información sobre el proceso electoral**

Los observadores producen mucha información para evaluar las condiciones del proceso. La experiencia demuestra que poner esta información a disposición de los actores electorales, de los medios

de comunicación y -a través de éstos- de la ciudadanía en general ayuda a que se ponga más interés en el proceso electoral y se prevenga conflictos.

De otro lado, producir información relevante sobre el proceso posiciona mejor a los grupos de observación como expertos electorales y como fuentes para los medios de comunicación. La información producida puede versar, tanto sobre los diferentes aspectos que están siendo observados, como sobre la legislación nacional y los procedimientos que se utilizan para la elección. Igualmente útil resulta la información que compara la situación nacional con la de otros países de la región.

## **II. La observación electoral -y particularmente la movilización de miles de voluntarios- es un proceso de formación ciudadana**

Aunque la atención muchas veces se centra en el producto más evidente de la observación electoral –los informes de evaluación del proceso- un componente fundamental de todo esfuerzo de observación nacional es la convocatoria, capacitación y movilización de miles de ciudadanos generalmente de todo el país.

Lo que muchos partidos no logran hacer sí suele conseguirse desde los grupos de observación, que movilizan para estos fines a diversas redes de la sociedad civil y a ciudadanos independientes. Por eso resulta legítimo decir que la observación electoral nacional es una manifestación de las distintas voces de la sociedad civil, pues aún en los casos en los que no es una red sino una sola organización la que conduce el ejercicio, en la movilización de voluntarios confluyen diversas redes, organizaciones y grupos, y la sola confluencia de estos sectores distintos para una tarea común vinculada con el fortalecimiento de la democracia resulta formativo en términos de ciudadanía.

Entre los grupos y redes que usualmente confluyen en este esfuerzo destacan los vinculados con las distintas iglesias, grupos de mujeres, organizaciones de periodistas, asociaciones culturales y deportivas,

redes de jóvenes, gremios profesionales y asociaciones de voluntarios de ámbitos diversos. Ellos participan de las tareas de la observación generalmente a título personal, pero muchas veces en coordinación con y en representación de sus propias organizaciones.

Aunque la capacitación a estos ciudadanos voluntarios tiene aspectos operativos muy concretos dirigidos a la vigilancia de la jornada electoral, usualmente incluye también educación en temas de fondo en relación con democracia, ciudadanía, derechos civiles y políticos, participación, equidad de género y rendición de cuentas. Algunos grupos de observación enfatizan más este tipo de formación para sus voluntarios y otros apenas toman uno o más de estos temas para contextualizar la labor de observación, pero en general los procesos de capacitación suelen contener información valiosa sobre las temáticas mencionadas, así como sobre la legislación pertinente.

Este también es un mecanismo de inclusión de ciudadanos en relativa desventaja como mujeres, jóvenes, grupos étnicos y personas con discapacidad. Si uno analiza la composición de los observadores y de la estructura nacional que da soporte a su movilización, en general puede apreciar que ya sea por la composición de las redes o por decisiones expresas de los impulsores, hay una importante presencia de mujeres y ciudadanos pertenecientes a grupos étnicos menos favorecidos. En el caso de los jóvenes no conozco ninguna experiencia de observación en la que no hayan sido entusiastas protagonistas, y finalmente, en el caso de personas con discapacidad hay experiencias interesantes de trabajo coordinado con sus organizaciones para incorporarlos a las labores de observación, incluyendo el desarrollo de metodologías ad hoc para que, por ejemplo, personas con discapacidades auditivas o visuales pudieran observar mesas electorales.

### **III. Se busca prevenir y disuadir, no denunciar ex post**

La observación electoral no está a la caza de irregularidades para denunciar un fraude, sino a la expectativa de detectar a tiempo las fuentes de eventuales problemas para la elección. Ello supone lealtad con el proceso y también profesionalismo para reaccionar con la

anticipación que permita a las autoridades realizar oportunamente las correcciones que sean necesarias.

De otro lado, considerando que siempre habrá actores con la tentación de proceder indebidamente para favorecerse, la observación electoral se constituye en un elemento disuasivo y contribuye a colocar reflectores ciudadanos en zonas oscuras del proceso. Para lograr ese efecto disuasivo resulta indispensable exhibir solvencia técnica y credibilidad desde el inicio de la observación integral.

#### **IV. Coordinar y colaborar con autoridades electorales es útil para el proceso electoral y para la labor de observación**

Una relación de colaboración y constante diálogo con las autoridades electorales contribuye con el objetivo de prevenir las irregularidades que podrían afectar el proceso y permite también una mejor observación. La fluidez en el trabajo con los organismos electorales incrementa la confianza de las autoridades en los observadores y permite que las primeras reciban y atiendan más fácilmente las sugerencias derivadas de la observación. En el mismo sentido, este trabajo regular genera los espacios propicios para contribuir, desde la experiencia de los observadores, en la mejora de procedimientos y mecanismos a aplicarse en el proceso electoral.

De otro lado, tener información de primera mano de forma directa y oportuna permite realizar un mejor seguimiento de los distintos temas que interesan a una observación integral. Es decir, coordinar con las autoridades electorales lejos de distraer la atención en la observación en sí, la beneficia de manera considerable.

Por supuesto, sobra decir que los observadores le deben lealtad al proceso electoral y a los ciudadanos y no prioritariamente a las autoridades electorales, por lo que debe quedar claro que colaborar con ellos no significa perder la capacidad para evaluar críticamente su desempeño.

## **V. Establecer una estrecha relación de complementación con los observadores internacionales contribuye a tener una mejor observación nacional y una mejor observación internacional**

Después de años de convivencia entre la observación nacional y la internacional resulta importante entender que una no compite con la otra, y que ambas tienen que aprovechar las ventajas comparativas que el otro tipo de observación provee.

Como se sabe la observación internacional puede desplegar pocos observadores por poco tiempo, entonces debe servirse de que la observación doméstica puede desplegar muchos observadores por un tiempo más prolongado para tener una visión más completa del panorama.

Por otro lado, los observadores domésticos, que tienen más dificultades para influir en opinión pública (particularmente en el ámbito internacional, cada vez más importante), deben aprovechar que las misiones internacionales normalmente mantienen sobre sí los reflectores encendidos.

Teniendo en cuenta lo señalado resulta útil coordinar puntos de vista, diagnósticos y planes de desplazamiento e información antes, durante y después de la jornada de votación.

## **VI. Generar espacios de encuentro y de intercambio de información ayuda a mejorar el clima de la elección**

No suelen existir espacios institucionalizados en los que los distintos actores de un proceso electoral se reúnan para intercambiar información y evaluar la marcha de dicho proceso. Por ello, si un grupo de observación promueve este tipo de encuentros y contribuye a construir en un espacio neutral un clima de diálogo entre los diversos partidos -y entre éstos y las autoridades- está colaborando decisivamente con el proceso electoral.

Estos encuentros sirven para construir relaciones de confianza y para encontrar salidas a las dificultades que aparecen en los meses

previos a la jornada de votación. Entre los actores a vincular están también las autoridades encargadas de la seguridad y el orden público, así como las especializadas en la prevención y persecución del delito, las que pocas veces tienen vinculación con las organizaciones políticas.

## **VII. Cada elección constituye un reto nuevo**

La primera tentación que deben evitar las organizaciones de observación electoral es repetir automáticamente lo que se hizo antes, en su país o en otros países, sin evaluar el contexto particular de cada elección. Entender que cada elección constituye un nuevo reto supone pensar, cada vez, en cuáles son las necesidades de ese proceso electoral para enfocarse en lo primordial.

Un ejercicio útil para ello es la elaboración de un mapa de riesgos<sup>6</sup> que ayude a ubicar dónde están las mayores dificultades de la elección para, a partir de ello, diseñar también una observación en consecuencia.

Para una evaluación cabal del mapa de riesgos conviene recurrir a los actores del proceso para recoger preocupaciones. Para tener una imagen más precisa es de mucha utilidad recibir información de actores no solamente capitalinos -la información más a la mano- sino también de distintas regiones del país. Entre las entidades a escuchar cabe resaltar, además de los partidos nacionales y -de haberlos- regionales, a los organismos de seguridad y a quienes agrupan a periodistas en el nivel nacional.

## **VIII. Se debe comprometer a los actores nacionales con hacer posible el proceso de observación**

Aunque los aportes de la cooperación internacional siempre son fundamentales para ayudar a pagar los altos costos que supone una movilización masiva de ciudadanos, así como la realización

---

6 Sugiero revisar al respecto la experiencia colombiana de la Misión de Observación Electoral (MOE) en: [www.moe.org.co](http://www.moe.org.co)

de actividades que requieren un alto nivel de especialización y profesionalismo, la financiación de la observación electoral no debería descansar exclusivamente en fondos extranjeros. Resulta fundamental comprometer a los actores nacionales con el esfuerzo de hacer posible la observación electoral y es también importante hacer visible ese aporte.

La primera observación electoral de carácter nacional o doméstico, la desarrollada por NAMFREL en Filipinas, se hizo básicamente con recursos filipinos, y muchas de las realizadas en América Latina en las dos décadas posteriores han tenido también importantes aportes nacionales, mayoritariamente en especie, pero en algunos casos también en dinero en efectivo.

En realidad las propias redes de observadores se constituyen en micro-donantes cotidianos, no sólo de su tiempo, sino de recursos sin los cuales no se podría llevar a cabo una observación nacional. ¿Podemos imaginar la cantidad de locales para sesiones de capacitación y reuniones de coordinación que habría que rentar? ¿O la cantidad de vehículos que habría que tener para montar una red que llega a lejanos rincones de nuestros países? Claramente sin esos aportes, que normalmente no se hacen visibles, los presupuestos se multiplicarían varias veces.

Pero no sólo son importantes estos pequeños aportes. Es también necesario apelar a la responsabilidad social empresarial, reiterando la idea de que la democracia es el régimen político con más capacidad para generar justicia, bienestar social, desarrollo y legitimidad y que su fortalecimiento es una responsabilidad compartida por todos. Comprometer con estos esfuerzos a las empresas latinoamericanas no es fácil, pero ayuda mucho a ese propósito que los objetivos de la observación estén claros y que el grupo cívico tenga prestigio y reputación de imparcialidad política.

La experiencia muestra que la mejor manera de lograrlo es involucrándolos desde las primeras etapas de planificación de la observación y vinculando sus preocupaciones sobre el proceso electoral con los resultados que se espera obtener.

## **IX. Diversificar donantes ayuda a generar confianza en la observación**

Obtener un donante para labores de observación electoral no es tarea fácil. Obtener muchos resulta una tarea casi titánica. Pero realizar el esfuerzo es importante para la propia credibilidad del ejercicio, pues la asociación con un solo donante -en particular si son fondos que provienen de otro estado- alimenta las dudas sobre las motivaciones de la observación.

Esta sana práctica, sobre todo en escenarios políticos de alta polarización y de relaciones tensas con algunos países, ayuda también a mostrar la legitimidad que tiene la observación nacional en el escenario internacional. Ninguna agencia de cooperación, estatal o privada se compromete con una operación que no tenga una base profesional mínima y la legitimidad social necesaria para ser exitosa. Exhibir el compromiso de varias de ellas ayuda también a fortalecer la posición del grupo observador y del proceso de observación.

## **X. Promover reformas legales (antes y después de las elecciones) permite mejorar la calidad del proceso electoral**

Si uno de los objetivos de la observación es mejorar la calidad de los procesos electorales, resulta natural colaborar con recomendaciones para reformar el marco normativo que los regula.

Por su labor los observadores electorales pueden ver de cerca y con sentido crítico cada uno de los aspectos del proceso electoral, por ello, y por la relación de confianza construida con los distintos partidos políticos y con las autoridades electorales, tienen una posición privilegiada para sistematizar los problemas, proponer opciones de reforma e incluso promover los consensos necesarios para que esa reforma sea instrumentada<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Al respecto sugiero revisar la experiencia de la Asociación Civil Transparencia en el proceso de formulación, búsqueda de consensos y aprobación por el Congreso de la primera Ley de Partidos Políticos en Perú ([www.transparencia.org.pe](http://www.transparencia.org.pe))

## **XI.A manera de conclusión**

Hoy la observación electoral no es igual a la de hace dos décadas. En su vertiente nacional, que es nuestro tema, ésta encuentra nuevos retos y para enfrentarlos puede servirse de importantes herramientas construidas y validadas en los últimos veinte años.

Es decir, cada vez será más común ver cómo la observación electoral no sólo cuida que el cómputo final responda a los votos emitidos por los electores, sino que se preocupa particularmente por la equidad de la competencia, la transparencia en cuanto a los recursos económicos empleados, las condiciones de participación de hombres y mujeres, la seguridad de los electores así como el respeto a sus derechos y la calidad del debate programático, entre otros.

Por otro lado, los grupos que realizan observación electoral cumplen un papel de colaboradores activos con el proceso a partir de relaciones de trabajo leal con las autoridades electorales, los partidos políticos, los observadores internacionales y otros actores relevantes<sup>8</sup>. Asimismo, contribuyen con el diálogo político y promueven activamente reformas legales.

Sin embargo, sería un error creer que hemos llegado al punto en el que ya no hay nada nuevo que inventar. Las nuevas formas de la política, el resurgimiento de opciones y discursos autoritarios en algunos países, los cambios en las comunicaciones y la tecnología, entre otros factores, obligan a ser creativos e innovar siempre.

Lo que sí puede afirmarse con certeza es que la observación electoral ha ganado carta de ciudadanía y ya no es un recurso excepcional vinculado con elecciones cuestionadas o con déficit de confianza. Actualmente, tanto en su vertiente nacional como internacional, es parte del paisaje habitual de la mayoría de elecciones democráticas en el continente y al parecer lo será por mucho más tiempo.

---

8 No obstante ello, en algunos pocos países organizaciones de observadores, a pesar de su trayectoria y reputación, encuentran obstáculos y dificultades para ser acreditados formalmente.

# SAKÃ: Experiencia compartida

*Line Bareiro y Óscar López\**

## Introducción

Este artículo pretende sintetizar la experiencia paraguaya de participación ciudadana llamada Sakã, iniciativa para la transparencia electoral promovida por varias ONGs nacionales, que inició sus acciones en el año 1991 y se ha mantenido vigente por 17 años, activándose en aquellos procesos electorales donde sus impulsores lo creyeron necesario.

Vamos a desarrollar una síntesis de lo que se hizo en cada uno de esos procesos electorales durante este periodo, las características generales de la experiencia y los principales aprendizajes que podemos sacar de ella, que desde su inicio se nutrió de otras experiencias similares y a su vez ha podido aportar a otros procesos.

## I. Nuestra experiencia

### A. Gestación del nombre y de la iniciativa

Paraguay no tenía experiencia en elecciones competitivas. En 1989 fue derrocada la dictadura de Alfredo Stroessner y se abrió un tiempo de liberalización. Dos años después se eligieron por primera vez intendentes (alcaldes) municipales.

En las elecciones aún semicompetitivas pero libres de 1989, algunas ONG aliadas, intentaron una primera observación nacional pero no se llegó a dar resultados alternativos. La iniciativa como tal no tuvo continuidad.

---

\* Line Bareiro es presidenta de Sakã, investigadora del Centro de Documentación y Estudios, e integrante de la Asamblea General del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Oscar López es director de *Decidamos*: campaña por la expresión ciudadana, e integrante del directorio de Sakã.

Una intelectual socialista francesa, Renée Fregosi, entusiasmada con las transiciones en América Latina y en los países del este de Europa, aterrizó en el Paraguay, y desde entonces nunca faltó a las elecciones realizadas en el país. En el Centro de Documentación y Estudios (CDE) encontró un campo bien abonado. El Centro Europeo para la Cooperación Internacional (CECIEC) de Francia y el CDE del Paraguay son las dos instituciones que participaron en todos los Sakã, nombre con el que Fregosi bautizó a la observación nacional del Paraguay.

“¿Cómo se dice transparente en guaraní?” “El nombre tiene que ser en guaraní.” “Mejor piedra transparente.” Quedó Sakã, que es la lengua hablada por el 83% de la población paraguaya, y que significa transparencia, claridad.

## **B. Características**

Algunas características de Sakã son:

- No es una organización permanente, pero está integrada por instituciones que trabajan de manera permanente con diversos sectores de la sociedad. Sakã adoptó la figura comercial del consorcio, porque ello le permitía realizar una acción específica entre organizaciones que habitualmente realizan otro tipo de acciones.
- Tiene un reconocimiento específico, incluso por encima del que tienen sus organizaciones miembros en sus acciones habituales, y los actores políticos lo reconocen como interlocutor en los procesos electorales, a pesar de que se activa solo para tales procesos.
- Por las características de su acción, Sakã es un espacio que moviliza a un gran número de voluntarios y voluntarias de las más diversas procedencias, que ven en ella un espacio en el que pueden participar de los procesos políticos sin identificarse con grupos políticos específicos.

## **C. Observaciones electorales nacionales**

### **C.1. Elecciones municipales y constituyente de 1991**

La primera experiencia de conteo paralelo coincidió con la primera vez que los paraguayos y paraguayas elegían directamente a las autoridades municipales. Hasta ese entonces los intendentes eran nombrados por el Poder Ejecutivo. Asimismo en los principales centros urbanos la oposición tenía la posibilidad de ganar, luego de años de resistencia a la dictadura.

Así se conforma la alianza entre CDE, CECIEC, el Grupo de Ciencias Sociales (GCS) y el Instituto para el Desarrollo y la Integración de América Latina (IDIAL), que toman la iniciativa de realizar esta experiencia de participación ciudadana. Aunque se vivía un proceso de apertura política, el organismo electoral estaba bajo un control absoluto del Partido Colorado y en el proceso mostró deficiencias que hicieron necesario un fuerte control desde la ciudadanía

El ejercicio consistió en el conteo paralelo de votos en 20 ciudades y permitió ofrecer información alternativa ciudadana que ganó relevancia ante las dificultades que tuvo el organismo electoral para informar sobre los resultados electorales. Un hecho relevante fue que el entonces Presidente de la República, el General Andrés Rodríguez, ante la falta de información proporcionada por parte de la Junta Electoral Central, reconoció el triunfo de Carlos Filizolla, candidato del movimiento Asunción para Todos, basado en los datos de Sakã. Este hecho rompió con la posición de grupos del partido oficialista que todavía sostenían principios autoritarios y se negaban a reconocer el triunfo de la oposición en Asunción y otras ciudades muy importantes.

El gran aporte de Sakã en esta primera experiencia fue el de dar información confiable sobre la cuál los actores políticos “reconocieron” el triunfo de sectores políticos adversos, elemento esencial de un sistema democrático.

Se movilizaron alrededor de 4000 voluntarios en todo el país con un esquema de organización que incluyó a un equipo central de

coordinación, coordinaciones departamentales y distritales, encargados de local y mensajeros. Cada encargado de local consolidaba los resultados del local y lo llevaba a un centro desde donde se transmitía al centro de cómputos.

En diciembre de 1991 se realizaron las elecciones de convencionales constituyentes con un amplio triunfo de los Colorados. Las organizaciones miembros de Sakã se organizaron para acompañar la participación ciudadana en el proceso de la Asamblea Constituyente, por lo que no realizaron conteo ni observación en el proceso electoral mismo.

## C.2. Elecciones generales de 1993

En diciembre de 1992, *Decidamos*, organización integrante de Sakã, observó las internas de los principales partidos y particularmente las internas de la Asociación Nacional Republicana (ANR). En el interior del Partido Colorado se habían registrado graves denuncias de fraude, atribuidas a la cúpula militar y al oficialismo partidario, que concluyeron con el desconocimiento del triunfo de Luis María Argaña, cuyos efectos negativos se siguieron sintiendo incluso en el reciente proceso electoral, cuando un influyente senador oficialista reconoció públicamente haber participado del fraude. De hecho, el Partido Colorado no ha logrado realizar una sola interna en todo el proceso de transición en la que no haya denuncias de fraude. Esta situación, la emergencia de candidaturas opositoras con posibilidades de ganar y la fuerte injerencia de militares en el proceso electoral nos llevó a tomar la decisión de realizar Sakã.

Para las elecciones generales de 1993 conformaban Sakã, además del CDE, CECIEC y GCS, el Centro de Estudios Democráticos (CED), el Comité de Iglesias para ayudas de emergencia (CIPAE), el Centro de información y recursos para el desarrollo (CIRD) y DECIDAMOS: Campaña por la expresión ciudadana, con el apoyo de la Universidad Columbia.

Se hizo un conteo paralelo para los cargos de presidente, senadores, diputados y gobiernos departamentales, computándose 6041 mesas

(72% del total de mesas) y un cómputo muestral de los resultados para la Presidencia de la República, que abarcó 70 locales en 40 distritos.

Se movilizaron 5000 personas voluntarias para mensajería, que son las que sacan los resultados de las mesas de votación, los entregan a un encargado de local que es el responsable de consolidarlo y transmitirlo a los centros de procesamiento y de entregar la documentación a los responsables de su distrito y/o departamento. Un total de 250 personas conformaron el equipo central responsable del procesamiento y la atención a los medios.

Se publicaron resultados antes de medianoche (presidente, senadores diputados, gobiernos departamentales) y como en todas las experiencias anteriores, los datos proporcionados por Sakã coincidieron con los emitidos por el organismo electoral.

Sakã sufrió todo el rigor de las represalias de sectores que tenían al control ciudadano. En el día de las elecciones el local donde funcionaba el centro de operaciones sufrió el corte de luz y teléfono, que fue repuesta solo luego de la enérgica intervención directa del ex presidente Jimmy Carter de los Estados Unidos, quién formaba parte del grupo de observadores internacionales.

En esta ocasión, y ante la denuncia de fraude de sectores de oposición, Sakã ofreció procesar las actas que tuvieran los apoderados opositores y comparar ese procesamiento con los certificados de resultados de las mesas con los que contaba la iniciativa. No se recibió respuesta por parte de los liderazgos opositores que denunciaban el fraude.

Luego de la gran movilización y esfuerzo, y teniendo a los principales líderes de la oposición en el local de Sakã, se presentó el resultado que daba la victoria al candidato del Partido Colorado por poco más de un punto porcentual. Ese día Sakã se ganó el respeto de todos los sectores políticos dado que dio los resultados legítimos, aunque no fuesen los que quería ese gran voluntariado (pues evidentemente las caras no eran de alegría). En realidad la continuidad significó un estancamiento general del proceso democrático, pero eran los resultados emanados de las actas de escrutinio de las mesas electorales.

### C.3. Elecciones municipales de 1996

No se realizó conteo de los votos y en líneas generales se apoyaron las acciones del recientemente creado Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)<sup>1</sup>.

### C.4. Elecciones generales de 1998

Las elecciones generales de 1998 se enmarcaron en un nuevo contexto con la aparición del General Oviedo y su nuevo movimiento político en la escena electoral. En el año 1996 Oviedo había realizado un intento de golpe de estado, por lo que había sido dado de baja y se había dedicado a la política. El clima político estaba enrarecido por campañas que trataban de desprestigiar a jueces, políticos y otras personalidades, actos violentos entre participantes, etc. En esta nueva coyuntura, Sakã decidió realizar un conteo muestral que abarcaba aproximadamente el 16% de las mesas electorales.

En esta oportunidad Sakã estuvo integrada por el CDE, CECIEC, GCS, DECIDAMOS, CIRD, CIPAE, con el apoyo de IIDH/CAPEL y la Universidad Columbia. Se movilizó y capacitó a 1200 personas voluntarias entre mensajeros, recolectores y digitadores. Nuevamente el local de la Universidad Columbia, donde funcionaba el centro público de operación de Sakã, sufrió la destrucción de sus instalaciones eléctricas y telefónicas, esta vez quemada en la mañana del día de las elecciones.

Los resultados en las urnas fueron claramente favorables al partido oficialista, y aunque había sectores de la oposición que no querían reconocerlos e intentaron influir para que no se hicieran públicos los datos, Sakã cumplió con firmeza su cometido. Dio información como fuente independiente, lo que le permitió y permite sostener la seriedad de su trabajo. La diferencia con los resultados finales de las elecciones fue de menos de una décima porcentual.

---

1 En 1995 se conformó el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), con una amplia integración de todos los sectores políticos. Este organismo administró con gran solvencia las elecciones municipales de 1996, lo que lo hizo acreedor del respeto de la ciudadanía.

### C.5. Elecciones generales del 2003 y municipales del 2006

Considerando la gran credibilidad del Tribunal Superior de Justicia Electoral y su capacidad técnica probada de administrar los procesos electorales, habíamos tomado la decisión de que no era necesario “activar” el consorcio Sakã para estas elecciones.

De todas maneras, *Decidamos* realizó una observación sobre el funcionamiento de las mesas, con el fin de hacer aportes a los procesos de capacitación de los agentes electorales y de identificar prácticas que afecten la transparencia del proceso electoral.

### C.6. Elecciones generales de 2008

La emergencia de la candidatura del ex obispo Fernando Lugo liderando una amplia coalición de partidos y organizaciones sociales, y el amplio descontento de la población con el gobierno Colorado, abrieron las posibilidades reales de un triunfo opositor. Por otra parte, los miembros del TSJE pasaban por una profunda crisis interna que amenazaba con acabar con la credibilidad ganada por este organismo en la administración de los procesos electorales, y acentuaba la desconfianza de la ciudadanía hacia su capacidad de manejar imparcialmente el proceso electoral.

Ante ese escenario varios sectores reclamaron la necesidad de ejercer un fuerte control desde la ciudadanía, y Sakã era el depositario natural del mismo. Por ello, el CDE, CECIEC, DECIDAMOS, CIRD y CIPAE, con el apoyo de la Universidad de Columbia decidieron nuevamente emprender la tarea del control ciudadano. Se contó con el apoyo de la cooperación estadounidense para la observación y conteo muestral, pero como la demanda política de organizaciones políticas y de la sociedad civil a Sakã era que la organización realizara un cómputo paralelo de las elecciones, se inició la búsqueda de recursos económicos para ello.

En tiempo record se recaudaron los fondos necesarios proveídos por ONGs de cooperación de Alemania, España y Suiza. Lo singular fue recibir por primera vez financiamiento personal. Un filántropo norteamericano, donó 25.000 dólares a Sakã, gracias a las gestiones

realizadas solidariamente por organizaciones no gubernamentales del Uruguay. Los aportes que mayor fuerza dieron a las y los integrantes de Sakã fueron los de las organizaciones, ONGs y personas del Paraguay que contribuyeron con sus fondos y su trabajo voluntario para que fuese posible el conteo paralelo de los resultados consignados en las actas de escrutinio.

Se hizo el conteo paralelo que procesó un total de 10000 mesas (77% del total de mesas). Se realizó también un cómputo y una observación muestral en alrededor de 1000 mesas distribuidas en todos los departamentos del país.

Se trabajó con un equipo central, integrado por diez personas y 18 coordinadores departamentales, los que a su vez trabajaron con 500 coordinadores distritales, más un total de 4700 mensajeros y mensajeras y 244 encargados de local, que se encargaron de transmitir los resultados desde las mesas de votación. En esta ocasión se movilizó un total de 5900 voluntarios para cubrir todas las actividades planificadas, entre ellas la visita de 300 jóvenes de Uruguay que hicieron una experiencia de observación como apoyo solidario al control ciudadano.

El uso de los mensajes a través de teléfonos celulares y la captura directa de la información para el procesamiento a través de las nuevas tecnologías dio una gran celeridad al proceso de transmisión de resultados, inimaginable en los procesos anteriores: a las 17:50 se publicó el primer corte con más de 2900 mesas procesadas, a las 18:30 otro corte con 4260 mesas y a las 20:30 se tenían procesadas 9986 mesas. Una clara ventaja fue que la diversidad de procedencia de los reportes permitió que los resultados mantuvieran la tendencia final desde el primer corte.

La observación muestral del funcionamiento de más de 800 mesas y el respeto a las disposiciones legales están siendo procesadas y nos permitirá tener datos relevantes que puedan ayudar a generar propuestas para mejorar los procedimientos aplicados, así como la capacitación de los agentes electorales.

Cabe destacar la invitación especial a observadores internacionales<sup>2</sup>. Ciertamente, estas elecciones generales presentaban características muy particulares, pues durante todo el proceso de la campaña electoral las encuestas y sondeos indicaban una alta probabilidad de la victoria del candidato opositor, que encabezaba la Alianza Patriótica para el Cambio. Por ello se vio la necesidad de contribuir con la cobertura internacional, buscando el respeto de los resultados electorales. A tal fin Sakã invitó a varias organizaciones ecuménicas, ONGs y personas notables del mundo cultural, político, académico, intelectual y grupos jóvenes de la región, lográndose una importante presencia de estos sectores durante la jornada electoral. Los mismos fueron acompañados por miembros y voluntarios de Sakã, en los locales electorales.

## **II. Aprendizajes y desafíos de la observación nacional**

### **A. La transmisión de conocimientos y experiencias debe ser permanente**

La historia de Sakã ha sido de recibir y de dar. Es una de las primeras observaciones electorales nacionales de nuestra región pero no fue la primera, sino que es tributaria de los luchadores por la democracia en Chile. De igual manera, otras observaciones nacionales como la de Perú recibieron la experiencia y los conocimientos de Sakã.

No conocemos experiencias de observaciones electorales que realizasen cómputo paralelo de elecciones, pero sí hemos podido rescatar el inicio en América Latina ya que en el Paraguay se dio continuidad a la experiencia del plebiscito chileno de octubre de 1988, que muy probablemente ha sido la primera experiencia en ese sentido.

---

2 Entre los observadores se encontraban unas 20 personalidades de la región como Frei Betto y Belela Herrera, además de 300 jóvenes voluntarios, provenientes de sectores sociales, políticos y eclesiales del Uruguay.

Dos compañeros paraguayos<sup>3</sup> fueron a Chile a conocer y a apoyar al movimiento por el NO. Se interesaron muy especialmente por dos acciones que tuvieron gran importancia para el triunfo del NO, y que sirvieron como base para dos iniciativas paraguayas: 1) la formación de veedores de las mesas electorales y, 2) el cómputo paralelo de los resultados de las mesas.

Sin grandes esperanzas de utilizar los materiales, pero con el entusiasmo de la experiencia, trajeron todo lo que se pudo juntar sobre ambas prácticas. Pero tres meses después, en febrero de 1989 cayó la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) y se convocó a elecciones para mayo de ese año. Aún cuando esas primeras elecciones estaban “cantadas” y el General que había derrocado a Stroessner ganaría las elecciones, el marco de libertad posibilitó que una iniciativa ciudadana se dedicase a la formación de veedores y a capacitar masivamente a la ciudadanía para el voto y el control electoral.

DECIDAMOS tiene la misma edad de la apertura democrática en el Paraguay y recogió la experiencia chilena que el CDE propuso al conjunto de ONGs, y que fue aceptada por un total de 13 instituciones paraguayas. La iniciativa contó con un gran grupo de voluntarios y voluntarias del Paraguay y también de personas como Francisco Estévez, director de la Fundación IDEAS, quien no esperó invitación para venir a entregar generosamente todo lo que sabía.

En 1991 se eligieron directamente los intendentes, por primera vez en toda la historia paraguaya. El consorcio Sakã fue creado en esta oportunidad, tal como se expresó al inicio de este artículo.

Gonzalo Martner había dirigido en Chile el cómputo paralelo y en su blog se encuentra un artículo que relata la génesis de la iniciativa:

El asunto del recuento paralelo de los votos nació de la idea que, dado el desgaste de la estrategia de desobediencia civil iniciada en 1983 mediante las protestas, valía la pena intentar ganarle el plebiscito de 1988 a Pinochet. El escenario no era el mejor (posibilidad de fraude, ausencia de garantías) pero muchos pensamos en ese momento

---

3 Benjamín Arditi y José Carlos Rodríguez del Centro de Documentación y Estudios (CDE).

que podíamos controlar o por lo menos dificultar fuertemente esa posibilidad de fraude. Después de todo, los filipinos y los uruguayos habían logrado algo parecido. El cuadro político estaba algo confuso, los socialistas “renovados” nos habíamos salido de la Alianza Democrática para buscar una alianza más amplia, y a nuestra izquierda parte del PS, el PC y el FPMR intentaban una estrategia insurreccional (que muchos considerábamos tal vez legítima pero inconducente y errada). Se armó hacia 1986 el Comité de Elecciones Libres, con gente de la DC y de la izquierda no comunista y en ese contexto un “Comité Técnico”, con Genaro Arriagada a la cabeza, que después fue formalizado con apoyo institucional al crearse la Concertación el 2 de febrero de 1988. Nos pusimos a trabajar un grupo más bien reducido sobre los aspectos prácticos del plebiscito y Genaro supo crear un ambiente creativo, despartidizado pero con representatividad partidaria (yo mismo era de la dirección del PS que dirigía Núñez), reuniendo talentos variados para con discreción preparar una estrategia coherente de enfrentamiento de la dictadura en las urnas. Esto sonaba bastante audaz en el contexto de la época y (casi) todos nos miraban con completo escepticismo y algo, en ocasiones, de sorna por lo “ilusos” del intento. Un día, en la Editorial Aconcagua donde Genaro tenía sus oficinas me dice a la pasada: ¿porqué no te haces cargo del control de la votación? Yo lo miré con cara de sorpresa y creo haberle dicho algo así como que no tenía ni la menor idea de como se podía hacer eso, pero me contestó que se necesitaba alguien del equipo que habíamos formado que empujara el tema. Así es que acepté, un tanto inquieto. Con mis 30 años y después de los variados y en ocasiones bastante azarosos avatares vividos desde el año 1972 en que me involucré en política (luchas estudiantiles, golpe, exilio, retorno, protestas, construcción de alianzas amplias) no me pareció tan imposible y en todo caso había que intentarlo. Es cierto que tampoco éramos muchos en la izquierda los que estábamos en la estrategia de comenzar a derrotar a la dictadura en el plebiscito. En mi partido me apoyaron en el tema (dicho sea de paso, después de mi militancia en el MIR y mi posterior etapa de independiente socialista, era al PS dirigido por Núñez y después por Arrate al que yo había entrado en 1985, pues -aunque yo estuve en el origen del PPD y revisé con un equipo una a una las fichas del nuevo partido legal para que no

fueran rechazadas y las llevé físicamente al servicio electoral- el PPD era solo para muchos de nosotros instrumental, aunque la historia, esa imprevisible, después dijera otra cosa...)

Y me instalé en las oficinas de la Editorial Aconcagua y más tarde en las del Comando del NO en Alameda con Lastarria. Me acerqué a los jóvenes de la FECH de entonces, encabezados por Germán Quintana, que era DC, y a gente de todos los colores para armar un equipo a la altura de las circunstancias y la complejidad de la tarea (llegamos a contar en la madrugada del 5 al 6 de octubre el 80% de los votos y más tarde casi la totalidad de los votos, gracias al despliegue de miles de apoderados y enlaces por todo Chile...). Es cierto que la DC quiso armar luego un trabajo propio de partido, y yo mismo propuse que no nos complicáramos e inventamos aquello de la línea N y la línea O, en la idea que se complementaran. En nuestra línea trabajó gente de todos los partidos, con el apoyo tácito de la propia directiva DC, lo que yo siempre agradeceré porque fue una expresión de confianza. En el diseño efectivamente nos ayudó Glenn Cowan y parte del equipo de la consultora Sawyer & Miller, ligados al Partido Demócrata norteamericano, que nos trasladaron su amplia experiencia en estas lides, lo que se agradeció muchísimo, pero básicamente lo hicieron jóvenes ingenieros chilenos encabezados por Germán Quintana, Didier de Saint Pierre, Hernán Saavedra, Maurice Saintard, Carlos Álvarez, Aldo Signorelli, Guillermo Díaz y decenas de profesionales como Alberto Urquiza, Enrique Dávila, Marcelo Leseigneur, Jorge Navarrete, Joaquín Vial y tantos otros que hicieron un trabajo enorme en un muy breve período de tiempo para recolectar, procesar y analizar millones de votos distribuidos en 22 mil mesas, y a los que la democracia chilena debe mucho en un momento que fue crítico para reencaminar la historia del país por una senda más civilizada<sup>4</sup>.

La creatividad de la experiencia fue transmitida con generosidad al equipo de compañeros de Sakã que fueron a Chile a aprender con Martner. Poco tiempo después se tuvo oportunidad de devolver lo recibido.

---

<sup>4</sup> En: <http://www.gonzalomartner.blogspot.com/> "20 años no es nada", 3 de septiembre de 2008.

El equipo de Sakã, muy especialmente José Carlos Rodríguez, enseñó lo aprendido a iniciativas de diversos países de América Latina. Pero el primero e inolvidable fue el equipo peruano, que se llama *Transparencia Perú*.

La rueda continuó girando y Sakã siguió recibiendo y entregando conocimientos. Sin ello posiblemente no se hubiese podido alcanzar el alto nivel de precisión y confiabilidad logrado.

## **B. El cómputo paralelo y/o muestral independiente es relevante cuando:**

### **B.1 Más de una candidatura tiene posibilidades de ganar las elecciones**

En la experiencia de Sakã se ha visto que la mayor relevancia se ha dado en las elecciones municipales de 1991, en las generales de 1993 y en las generales de 2008. En los tres casos había una reñida competencia y había más de una candidatura con posibilidades de obtener la victoria, según los sondeos de opinión pública. En las primeras el gobierno central reconoció el triunfo opositor en la capital del país en base a los datos de Sakã. En la segunda, Sakã confirmó la victoria oficialista que fue por estrecho margen. Concretamente, contribuyó a la aceptación de resultados por parte de los liderazgos de la oposición, pues las encuestas de boca de urna de los diferentes medios de comunicación daban distintos resultados. En el año 2008 las encuestas daban como ganador al candidato de la oposición pero casi todas anunciaban “empate técnico” y así fueron los primeros datos del conteo rápido (TREP) del Tribunal Superior de Justicia Electoral “alzados” a la web. Casi al mismo tiempo, el jefe de campaña del oficialismo convocó a “defender la victoria”. Sakã decidió alzar directamente los datos del 47% del cómputo paralelo con un 10% de diferencia a favor del candidato opositor. Rápidamente se corrigieron también los datos del TREP y la candidata oficialista salió sola a reconocer la victoria del actual presidente de la República.

Por el contrario, en el año 1998, la victoria oficialista por unos ocho puntos no dejaba lugar a dudas. Nadie prestó mucha atención al aporte de Sakã.

## B.2 El organismo electoral no tiene suficiente legitimidad

La falta de credibilidad en la imparcialidad del organismo electoral es probablemente el más importante factor para que la observación electoral, específicamente el conteo paralelo y/o muestral de votos, sea relevante. Eso lo pudo comprobar Sakã pues esa situación se dio tanto en las municipales de 1991 como en las generales de 1993, con la Junta Electoral Central (JEC), así como en el 2008 con el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

La JEC era un organismo heredado de la dictadura y se temía una manipulación de resultados en las municipales de 1993. El proceso de ese año significó un importante avance en cuanto a condiciones de garantía de competencia electoral. Ciertamente, seguía funcionando la JEC como organismo electoral, pero a la libertad de 1989 acompañaba la legislación electoral democrática de 1990 y un primer saneamiento de los padrones de electores. Ni siquiera intentó la JEC realizar un conteo rápido propio.

En 1996 y 1998 fue creciendo el respeto hacia el TSJE y ya para las elecciones municipales de 2001 y 2006 y las generales de 2003, las instituciones integrantes de Sakã ni siquiera discutieron la posibilidad de hacer observación. La causa de la ausencia era justamente la alta credibilidad del organismo electoral. Sin embargo, las fuertes disputas públicas entre los principales magistrados del organismo y una pérdida abierta de legitimidad, prácticamente obligaron a rearmar la observación en el año 2008. Se consideró que no bastaba con un cómputo muestral y se trabajó duramente para conseguir financiar el cómputo paralelo de las elecciones.

### **B.3 Se puede irrespetar la voluntad popular expresada en las urnas**

En última instancia la observación nacional en cualquiera de sus formas, tiene como objetivo dar a conocer lo que realmente sucedió en las mesas electorales. En el caso de Sakã, además se transmite una suma simple de las actas de resultados de una muestra con bajo margen de error y una suma simple de las actas electorales de aproximadamente un 85% de las mesas. Se tiene la esperanza de que la visibilidad de los resultados reales pueda evitar que los mismos sean falseados.

### **C. La independencia efectiva garantiza credibilidad**

Hasta ahora, los partidos políticos y/o las alianzas electorales han anunciado que harían un conteo rápido pero nunca han llegado a dar efectivamente los resultados de las elecciones. Antes bien, los han utilizado como elemento de propaganda ante la opinión pública, algo así como “nuestros resultados dicen otra cosa”, pero sin mostrarlos efectivamente.

En el caso de Sakã se han dado los resultados tanto cuando ganó el oficialismo, que en el caso paraguayo era el mismo partido que gobernó durante 61 años, como cuando ganó la oposición en elecciones municipales y generales. Esa independencia le da gran credibilidad a la iniciativa y ello se traduce en

- La enorme cantidad de voluntarios y voluntarias para la observación, mensajería y cómputo.
- La alta calidad del voluntariado. Se ha contado por ejemplo con los directores y directoras de importantes organizaciones no gubernamentales, científicos, liderazgos de organizaciones barriales y sociales, liderazgos indígenas, técnicos altamente especializados, intelectuales, artistas, profesionales, liderazgos estudiantiles y religiosos.
- La gran respuesta a la búsqueda de recursos y los aportes locales y personales recibidos en las últimas elecciones.

- Las instituciones que prestan gratuitamente sus instalaciones, bienes y recursos para el buen desempeño de la iniciativa.
- El convenio con el TSJE que permitió que Sakã diese a conocer los resultados electorales, apenas los hubiese procesado, siendo la única iniciativa que contó con ese permiso, pues por temor a mayores confusiones había prohibido que se diesen a conocer los resultados antes de que lo hiciese el propio Tribunal.
- El llamado a la tranquilidad realizado conjuntamente por Sakã, el arzobispado y los liderazgos de las principales iglesias evangélicas del país.
- El amplio espectro de organismos internacionales que financian la iniciativa.

De todas maneras, debe señalarse que Sakã ha recibido ataques por parte de sectores derrotados en las elecciones, así como propuestas de constituirse en el cómputo rápido de alguna de las opciones políticas en disputa. El mantenimiento de la independencia ha sido un acuerdo muy firme de los organismos que integran la iniciativa.

#### **D. La solidez y autonomía política del directorio es la que permite la independencia efectiva en situaciones conflictivas**

Desde el primer Sakã se han producido situaciones altamente conflictivas y ha sido la capacidad política del directorio para enfrentar los conflictos, manteniéndose unido, lo que ha posibilitado mantener una alta y creciente consideración.

La iniciativa ha debido enfrentar situaciones sumamente difíciles y vamos a plantear dos ejemplos. En una observación realizada se invitó a participar a una ONG que contaba con un directorio compuesto por personas muy respetadas académica y políticamente, e incluso se le ofreció la presidencia. El estilo de la persona designada por dicha ONG era completamente distinto al de las demás, caracterizadas por una gran austeridad. Ante la dificultad creciente en el directorio y del presidente con el equipo técnico, se conversó con la ONG

planteándosele el problema y solicitándole que nombrara a otra persona de su organización como presidente, pero se aceptó el retiro de la ONG y se continuó trabajando.

En otro caso, un organismo externo financiaba la mayor parte del cómputo muestral, prácticamente en su totalidad, y ello significaba la mitad de todo el financiamiento. Por razones difíciles de entender, el organismo de financiamiento fue cambiando los términos del acuerdo firmado, exigiendo cuestiones con las que Sakã no estaba de acuerdo. Ante una situación límite y la amenaza de retirar una parte del financiamiento a una semana de las elecciones, el directorio de Sakã en su conjunto resolvió no someterse ni realizar acciones con las que no estaba de acuerdo, por lo tanto se comunicó que no se aceptaban las condiciones y podían cortar el financiamiento.

La movilización para “cubrir” el recién creado déficit fue enorme y en menos de tres días se recibió una suma mayor que la que se había perdido por no aceptar condiciones con las cuales se estaba en desacuerdo.

### **E. La observación electoral constituye una forma importante de hacer política no partidaria**

Sakã es una forma de hacer política no partidaria. Ciertamente esa expresión ha sido utilizada para la incidencia desde la sociedad. Sin embargo, en este caso se trata de una movilización ciudadana amplia que contribuye a la democracia representativa y garantiza el respeto de la voluntad popular.

La experiencia ha sido la de una incorporación relativamente lenta de voluntarios y voluntarias hasta aproximadamente un mes antes de las elecciones, y un aceleramiento de la oferta de voluntariado a medida que se acercan las elecciones. En la última evaluación de Sakã se pudo rescatar lo valioso de generar un espacio que permite la participación política activa de personas no integradas a las campañas electorales. Se debe señalar que en el Paraguay los y las integrantes de mesa son propuestos por los partidos, movimientos y alianzas

políticas con representación parlamentaria, y por ello no es una forma de participación para la ciudadanía independiente.

## **F. Un cómputo paralelo nacional puede realizarse solamente si se cuenta con una base organizada permanente**

Las integrantes de Sakā, muy especialmente *Decidamos*<sup>5</sup>, cuenta con una base organizativa permanente para la articulación de redes y grupos. Ello posibilita mover a unas 5000 personas en relativamente poco tiempo. Es más, grupos organizados vinculados históricamente a Sakā, reclaman si a unas seis semanas de las elecciones no se las ha visitado e integrado a las tareas.

## **G. Es fundamental tener criterios de adaptación a las innovaciones tecnológicas**

Los 17 años de Sakā coinciden con los de una rápida innovación tecnológica, de manera tal que para cada elección se debía renovar el planteamiento tecnológico, profundamente vinculado con la metodología de transmisión de los resultados, es decir, la columna vertebral del aporte de la iniciativa. Así por ejemplo, para las elecciones de 1991 se importaron equipos franceses. En las elecciones de 1993 se llamaba por teléfono a un centro de cómputo y se tenía una red de teléfonos particulares para recibir las llamadas en el caso de “caer” el centro principal de recepción de llamadas, tal como efectivamente sucedió en la tarde de las elecciones generales de ese año. Prácticamente se maravilló al país al dar los resultados antes de medianoche, unas siete horas y media después del cierre de las mesas electorales.

En cambio, en el año 2008 la transmisión se hizo mediante mensajes de texto transmitidos entre celulares o de un celular a una computadora, y para el procesamiento del cómputo paralelo se contrató

---

5 *Decidamos* es una campaña permanente de educación cívica con implantación nacional, que moviliza anualmente a más de 2000 voluntarios y voluntarias.

a una empresa especializada en procesar llamadas en programas de televisión. Los resultados de un 50% del total de urnas se tuvieron a dos horas del cierre de las mesas.

En el propio directorio se contó con personas calificadas para tomar decisiones tecnológicas. Así, se resolvió que solamente se aceptaría a voluntarios y voluntarias que tuviesen teléfonos celulares, pues utilizarían sus propios teléfonos. A todos se les entregó tarjetas prepagas para tener los minutos suficientes para la transmisión de datos y de toda la información necesaria. Se realizaron dos pruebas y se habilitaron solamente los teléfonos que habían cumplido con los pasos, para evitar infiltraciones. La transmisión fue impecable.

En el proceso se recibieron distintas ofertas tecnológicas, como por ejemplo comprar chips para los teléfonos, lo que se decidió rechazar y simplemente inscribir a los teléfonos con los que ya contaba el voluntariado. Los resultados mostraron la validez de la decisión.

En síntesis, es básico que entre las personas que toman las decisiones o están en la alta gerencia, se manejen bien cuestiones metodológicas como lo que es una muestra estadísticamente buena, y también los avances tecnológicos, teniendo criterios acerca de lo que el voluntariado puede manejar con solvencia.

## **H. Una articulación entre las observaciones nacionales e internacionales es clave para garantizar mayor impacto**

En las elecciones del 20 de abril de 2008 se logró una articulación, hasta entonces no conocida, entre el conjunto de observaciones internacionales y las observaciones nacionales. Ello permitió un apoyo recíproco, un análisis conjunto y un intercambio de información que facilitó enormemente el trabajo y permitió una incidencia no lograda con anterioridad.

Ciertamente, Sakã había trabajado anteriormente con parte de la observación internacional, concretamente con el IIDH/CAPEL, en las elecciones generales de 1998, sin embargo no se había producido antes una concertación general, sin perder la autonomía.

Hay personas que juegan roles y en este caso dos mujeres contribuyeron decididamente a ese acercamiento y coordinación: la jefa de observadores de la Organización de Estados Americanos (OEA), la colombiana María Emma Mejía, y la presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la costarricense Sonia Picado.

La primera realizó todas las gestiones para lograr el máximo de credibilidad en unas elecciones en las que primaba la desconfianza, y convocó a las más tradicionales observaciones internacionales y nacionales para compartir informaciones y realizar un análisis conjunto. La segunda coordinó las reuniones de un espectro amplio de observadores y observadoras internacionales, con algunos de los candidatos y candidatas.

El reconocimiento de los aportes fue recíproco, ya que en su informe final, la Jefa de Observadores de la OEA expresaba:

Cabe destacar el compromiso de la iniciativa de observación nacional paraguaya, quienes trabajaron bajo la coordinación de la alianza de ONGs denominada SAKÃ y la ONG Decidamos. Estos ejercicios representaron claros ejemplos de coordinación y cooperación entre distintas instancias que realizan control ciudadano en el país<sup>6</sup>.

## **Bibliografía**

OEA. *Informe de Misión de Observación Electoral en Paraguay*. Washington D.C. OEA: Washington D.C., Mayo de 2008.

<http://www.gonzalomartner.blogspot.com/> “20 años no es nada”, 3 de septiembre de 2008.

---

6 OEA. *Informe de Misión de Observación Electoral en Paraguay*. Washington D.C. OEA: Washington D.C., Mayo de 2008.

# Observación electoral: nuevas tendencias ante los retos de hoy

*Roberto Courtney\**

## Introducción

Con la emergencia o resurgimiento de la democracia en los países del hemisferio latinoamericano a partir de los años 80 del siglo pasado, los fraudes electorales masivos dejaron el espacio a especies más pequeñas de manipulaciones políticas, circunscritas a espacios de acción más reducidos, diseñadas para desequilibrar el terreno de juego y reducir el ámbito de plenitud en que se debería manifestar la voluntad popular en una democracia.

Igual que la desaparición de los dinosaurios representó una oportunidad de crecimiento y prosperidad a unas diminutas y peludas criaturas que prontamente proliferaron, así instrumentos como el padrón electoral o registro de votantes, el financiamiento político y los tecnicismos legales que no tenían mayor importancia cuando las autoridades podían simplemente ignorar la voluntad popular expresada en las urnas, son ahora los mecanismos disponibles y frecuentemente utilizados para acomodar la voluntad popular cuando ésta es ligeramente ajena o contraria a los que tienen en su poder los referidos instrumentos.

Los organismos nacionales e internacionales de observación, tan instrumentales en transparentar los procesos y garantizar la fidelidad de los conteos al final del siglo pasado, hoy encuentran la necesidad de ajustar sus métodos de validación y dictamen sobre la justicia de un proceso electoral, su apego a la voluntad popular y los principios democráticos, la fidelidad de los conteos y la asignación de cargos de elección, a numerosos asuntos que requieren un monitoreo mucho más amplio que el día de los comicios o la propia campaña electoral,

---

\* Director Ejecutivo de Ética y Transparencia, Nicaragua.

y donde el conteo y transmisión de resultados es rara vez el sitio donde se tergiversa el sentir mayoritario. El logro de la observación electoral y del desarrollo de los sistemas electorales de la región es que, aunque estos espacios de manipulación y las formas de utilizarlos han crecido de forma numérica, su efecto es determinante sólo en el contexto de elecciones estrechas. Un logro aún mayor ya está en gestión: cerrar esos espacios y las potenciales crisis de gobernabilidad que generan elecciones con resultados estrechos, donde hasta la fecha es todavía más determinante la capacidad de maniobra que el puñado de votos de margen.

El monitoreo de elecciones a nivel mundial refleja una tendencia creciente a elecciones con resultados estrechos, que fácilmente fomentan tanto la manipulación fraudulenta como la declaración antojadiza de fraude. Las explicaciones sobre este fenómeno van desde lo benévolo (hay ahora muchas más elecciones que antes y en más países, pues de 70 democracias electorales en los 80, pasamos a 121 en el 2007, según Freedom House), hasta las hipótesis más Maquiavélicas, que argumentan que los mismos mecanismos que se utilizan para sesgar elecciones estrechas, son también parte de las causas de que éstas se den en primer lugar. Ante este escenario: ¿qué deben hacer los observadores y con qué instrumentos?

En el Cáucaso, dos recientes elecciones de este tipo trajeron inestabilidad (Georgia y Armenia). En Bélgica se tardaron nueve meses en formar un gobierno y éste refleja en poca proporción los votos emitidos. Por su parte Congo, México, Kyrgyzstan y la República Checa también tuvieron elecciones problemáticas y crisis de legitimidad a partir de resultados estrechos. En países más atrasados en su desarrollo democrático, el mismo fenómeno casi lleva a la guerra civil, como lo fue en Kenya hace un año y en Zimbabue más recientemente. En Thailandia y Fiji, se dieron golpes de estado a partir de elecciones poco conclusivas. Es cierto que muchos de estos Estados tienen numerosos y aún más graves problemas electorales que la división casi igualitaria del electorado habilitado para votar, pero no se puede negar la importancia de poder dirimir con claridad un triunfo estrecho, como una clave de gobernabilidad en cada país donde se efectúan elecciones.

En Nicaragua, *Ética y Transparencia*<sup>1</sup> trabaja de forma permanente en el afinamiento y verificación de los padrones electorales, la despolitización del aparato electoral, el financiamiento transparente y equitativo de las campañas, así como la reforma legal electoral necesaria para abordar las vulnerabilidades del sistema electoral.

De este campo, presentaremos en este escrito la metodología de auditoría al padrón electoral, reservando para otra ocasión lo disponible en otros temas sujetos de observación en las fases previas al día del sufragio. Luego veremos lo que se está haciendo para abordar la reciente epidemia de elecciones estrechas, en las que el margen de victoria real o posible ya es menor que el que permiten los conteos rápidos, mismos que a la fecha eran las “joyas de la corona” en términos de garantía al respeto a la voluntad popular.

Es decir, hablamos de la realización de conteos universales, paralelos a los que realiza la institución estatal electoral. Quedan también entonces pendientes para otra ocasión temas como el acompañamiento de los observadores al proceso de resolución de disputas sobre votos y resultados obtenidos, otro de los terrenos a los que la modernidad ha trasladado los viejos vicios de contar los votos y dar resultados a la conveniencia de quien manda.

## **I. Auditoría al padrón electoral**

La razón e importancia de la calidad del padrón electoral o registro de electores es obvia: la presencia y posibilidad de todos los electores de votar efectivamente en el lugar donde concurren a hacerlo es la clave del voto universal, requisito democrático esencial del sufragio de autoridades. Por tanto, debe ser posible que los votantes tengan su registro con fidelidad a su realidad domiciliar, para que puedan votar sin complicaciones. Aquellas complicaciones que se originen

---

1 El grupo *Ética y Transparencia* es un organismo nicaragüense que tiene doce años de existir como una fundación no gubernamental sin fines de lucro. Durante este tiempo se ha dedicado a realizar observación durante los periodos electorales, consultas ciudadanas y ha ayudado a combatir la corrupción, siendo sus principales ejes de trabajo la gobernabilidad y la participación ciudadana en todos los espacios. Esta organización es miembro de Transparencia Internacional.

en problemas de calidad o competencia por parte de la autoridad electoral deben ser de un margen aceptable y sin sesgos políticos, es decir de naturaleza aleatoria (y aún así representarían un tema de derechos humanos, aunque no de fraude electoral). Por otra parte, las inexactitudes de ubicación de votantes al cambiar estos su domicilio y no reportarlo son resueltas por excepciones legales o no, pero en todo caso eximen de responsabilidad a la autoridad electoral.

Ocurre que los partidos, con o sin el amparo de un vacío legal, mueven votantes de donde en verdad residen, a donde tienen un efecto más favorable a su partido. Este tipo de auditoría revela esos eventos. En algunos países latinoamericanos con frecuencia se alega que el padrón no contiene a los votantes debidamente ubicados en el centro de votación correspondiente a su domicilio, y que la remoción o reubicación en padrones lejanos a su domicilio es una de las maneras en que, poco a poco, se les resta votantes al adversario durante el día de las votaciones. Este tipo de estudio también revela ese fenómeno en forma estadística y porcentual.

También ocurre que el padrón contiene omisiones de personas legalmente con derecho a votar, incluso aquellos que tienen ya su debido registro. Este tipo de estudio también revela eso. Por eso se llama estudio de dos vías: del padrón al ciudadano, para establecer errores, y del ciudadano al padrón, para establecer omisiones de diferentes tipos. A continuación explicamos en qué consiste cada una de estas vías.

### **Primera Vía**

La primera vía se obtiene de una muestra del padrón electoral. Los datos de los casos obtenidos de la muestra impresos en el formulario son los siguientes: número de cédula, fecha y lugar de nacimiento, sexo, domicilio (dirección, municipio, departamento).

1. Se busca el caso de acuerdo a la dirección reflejada en el formulario.
2. Para comprobar la veracidad del padrón, se verifica lo siguiente:

- Si la persona es encontrada, se comparan sus datos con los del padrón.
- Si la persona ya no vive en la dirección señalada en el padrón.
- Si nunca ha vivido en la dirección señalada.
- Si la persona falleció.
- Si está en la cárcel.
- Si está fuera del país.
- Si la persona vive en la dirección señalada, pero por razones de trabajo o de cualquier otra índole permanece la mayor parte del tiempo en otra localidad o departamento.
- Finalmente, si la dirección no existe.

## **Segunda Vía**

La segunda vía consiste en buscar un ciudadano que tenga edad para votar (mayor o igual a 16 años), siendo la búsqueda de acuerdo a las instrucciones para el formulario de la segunda vía. Se llenan los datos del formulario y posteriormente se busca a esta persona en el padrón electoral. Si la persona se encuentra se verifican los siguientes datos:

- Nombres y apellidos
- Número de cédula
- Fecha de nacimiento
- Lugar de nacimiento
- Sexo
- Domicilio (municipio, departamento)

## **II. Instrumentos**

### **Primera Vía**

Al presentarse a la dirección indicada en el formulario se deberán presentar con cada persona que los atienda diciendo: “Buenos días o Buenas tardes o Buenas noches, trabajo como voluntario para ...”, de acuerdo al texto impreso en la parte superior del formulario con fondo gris.

Si la persona que los recibe es un menor de edad, se debe solicitar la presencia de una persona adulta. El encuestador debe prestar mucha atención a los datos de la persona que debe buscar, los datos aparecen en el recuadro en la parte superior del formulario. Si la dirección no existe, se procederá de la siguiente manera:

- El encuestador anotará en observaciones el caso.
- El encuestador comunicará al coordinador departamental de la situación y le entregará el formulario.
- El coordinador llamará por teléfono a las oficinas de Ética y Transparencia en Managua informando el caso refiriéndolo con el número de documento.
- Finalmente el coordinador enviará el formulario junto con los paquetes de formularios finalizados a las oficinas de Ética y Transparencia en Managua.
- Cuando la ubicación del caso es una zona inaccesible, se especifica la situación en la sección de observaciones y se da por cerrado el caso.
- En el caso de la pregunta P1:
- Si la respuesta es la opción 2 (sí vive aquí), pero cuando solicita su presencia le responden que no está y que además no se puede reprogramar visita por cualquier causa (por razones de trabajo en otro departamento, estudios fuera de su localidad o cualquier otra causa de ausencia dentro del país), se deberá consultar con la persona adulta que los está atendiendo si tienen a mano la cédula de la persona a entrevistar, y si contestan que sí se

procede al llenado del formulario con los datos de la cédula, procurando que la persona que los está atendiendo conteste las preguntas adicionales del dueño de la cédula.

- Si la respuesta es la opción 4 (nunca ha vivido aquí), el formulario le indica que busque otro INFORMANTE. Recomendamos preguntarle al que nos está atendiendo si conoce a alguien que nos pueda dar información sobre la persona que estamos verificando sus datos.
- Si la respuesta es 7 (está fuera del país), preguntar cuándo regresa. En el caso que regrese durante el período que dura el trabajo de campo, reprogramar visita. En los casos que no regresa en el período del trabajo de campo, preguntar si estará fuera del país temporal o permanentemente y anotar la respuesta en observaciones.
- Si el encuestador considera que la respuesta a la pregunta P1 es dudosa, se recomienda confirmarla con otro informante (vecino, líder de la comunidad, líder religioso u otro informante) y anotar en observaciones.
- Para la pregunta P6 (datos idénticos), se comparan los datos en la parte superior del formulario dentro del recuadro contra los datos de la cédula (primer nombre, segundo nombre, primer apellido, segundo apellido, número de cédula sin tomar en cuenta la última letra<sup>2</sup>, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, sexo, domicilio: dirección, municipio, departamento).
- De P7 a P12 se anotarán únicamente los datos de la cédula de identidad o documento supletorio que difieran de los datos impresos en la parte superior del formulario dentro del recuadro. Por ejemplo si en la cédula el municipio del domicilio es Tipitapa y en el formulario es San Francisco Libre, se anotará en la P8 Municipio Tipitapa y se dejarán en blanco las preguntas P7, P9, P19, P11 y P12.

---

2 No se toma en cuenta la última letra, ya que ese dato el CSE no lo proporciona en el padrón electoral que entrega a los partidos políticos, por lo tanto se considera idéntico si la cédula es 001-010155-0015B y el dato en el formulario es 001-010155-0015.

- En el caso de la pregunta P15 (¿tiene a mano otra identificación con fotografía?), si la respuesta es la opción 2 (NO), el formulario le indica que pase a las preguntas P18, P20 y P21. En este caso no le solicita P17 (nombre completo), ya que se respondió en P4.
- En el caso de la pregunta P17, se deberá poner el nombre exacto tal como está en la identificación con fotografía.
- Para determinar si se finaliza una entrevista al exceder el “Radio de Acción”(referidas en las preguntas P3 y C5) se debe considerar la cercanía de la nueva ubicación. Si este fuera el caso, se deberá notificar al coordinador o a los miembros del equipo técnico central.

### **Cuestionario “Preguntas para otros informantes y el control de visitas”**

Este formulario sirve para registrar los datos de los informantes (máximo 3) y de las visitas que realizamos, para dar mayor rigurosidad al trabajo de campo.

Llamamos “informante” a la persona que nos brinde información útil para la ubicación o situación del ciudadano que buscamos.

En la casilla del informante No. 1 apuntamos la persona de la casa que nos informa (aunque hayamos hablado antes con un líder o vecino para ubicar la casa). Ponemos su nombre, su perfil y dirección. El perfil del informante puede ser: familiar, vecino, un religioso, residente actual de la casa, un líder local.

Al informante N° 2 se le harán las preguntas C1 y luego C2 si es necesario y al informante N° 3 se le hará la pregunta C3 y luego C4 si se requiere.

*Nuevas visitas:* En caso necesario debe reprogramar un máximo de dos visitas registrando las fechas y horas en la tabla CV1. Al hacer una nueva visita debe realizar el proceso desde el inicio como que si fuese la primera visita. Se consideran visitas las entrevistas realizadas en jornadas diferentes (en otro día).

## **Segunda Vía**

Para el caso de la segunda vía se buscarán personas que sean nicaragüenses en edad de votar (de 16 o más años de edad). No importa si la persona tiene o no cédula de identidad. Los encuestadores deben buscar la misma cuota de personas que se les asignó para la primera vía.

Los criterios para seleccionar la persona de la segunda vía serán:

- Para personas menores de 70 años en la primera vía, se buscará a personas que la edad debe ser 5 años menor o 5 mayor que la persona de la primera vía (obligatorio) y del mismo sexo (preferible).
- En el caso que la persona sea mayor a 70 años en la primera vía, para la segunda vía se buscará a cualquier persona mayor de 70 años (obligatorio) y del mismo sexo (preferible). Por ejemplo si en la primera vía la persona tiene 95 años y en la vivienda ubicada para la segunda vía se encuentra una persona de 72 años se procede a llenar el cuestionario con esta persona.
- La persona de la segunda vía se ubicará colocándose de frente a la vivienda visitada en la primera vía y moviéndose tres casas a la derecha en el área urbana. Si no encontramos a la persona que cumpla los criterios de selección mencionados anteriormente se debe buscar en las casas sucesivas hasta encontrarla.
- En el área rural, se buscará a la persona de la vivienda vecina más cercana. Si no se encuentra en la más cercana debe buscarla en las siguientes hasta encontrarla.
- Una vez ubicada la persona, nos identificamos y explicamos el motivo de la visita.
- En la pregunta S6 (documento de identificación), si tiene varias identificaciones vamos a tomar solo una, priorizándolas en el orden en que se listan (cédula, documento supletorio...). En el caso que no tenga ninguna identificación, buscar un testigo calificado que confirme que es mayor o igual a 16 años y que es nicaragüense.

- En S21 (¿vive aquí de forma permanente?) si la respuesta es NO debe anotar en observaciones la nueva dirección.
- En S22 (tiempo de vivir aquí), se refiere a la dirección donde encontramos al encuestado.

### **III. Conteo paralelo realizado durante las elecciones de 2006**

El conteo paralelo que realizó el Grupo Cívico Ética y Transparencia se orientó a obtener los resultados de las elecciones parlamentarias. La observación que realizamos para verificar la elección de los diputados departamentales y nacionales, fue una actividad por primera vez experimentada para Ética y Transparencia con una cobertura del 100% de las juntas receptoras de votos.

El procesamiento de esta información se realizó durante los siguientes días después de realizados los comicios electorales y se obtuvo una recuperación del 96.18% del total de juntas de todo el país (N=11274).

Ética y Transparencia incluyó la información de los resultados del escrutinio de votos de diputados, en su formulario No.2, el cual fue llenado por los relatores (conteo rápido) y en el formulario No.3 que fue llenado por el resto de observadores en 10,843 juntas receptoras de votos, de un total de 11,274 existentes en las elecciones 2006.

En el cuadro anexo están los resultados del procesamiento del conteo paralelo para diputados por Ética y Transparencia.

## Grupo Cívico Ética y Transparencia Distribución de Escaños Legislativos

| Depto.                              | Recibidas  |       | Imp.    | PLC |         | FSLN |         | ALN |        | AC |         | MRS |           | Total |    |
|-------------------------------------|------------|-------|---------|-----|---------|------|---------|-----|--------|----|---------|-----|-----------|-------|----|
|                                     | Total JRVs | %     |         | V   | E       | V    | E       | V   | E      | V  | E       | V   | E         | V     | E  |
| <b>Nacional</b>                     | 10,843     | 56    | 641,363 | 6   | 882,917 | 8    | 629,968 | 5   | 19,567 | 0  | 212,544 | 1   | 2,386,359 |       |    |
| 11,274                              | 96.18%     | 0.52% | 645,913 | 6   | 887,236 | 8    | 632,925 | 5   | 19,635 | 0  | 213,161 | 1   | 2,398,870 | 20    |    |
| <b>Nueva Segovia</b>                | 416        | 4     | 31,132  | 1   | 41,237  | 1    | 20,148  | 0   | 216    | 0  | 2,507   | 0   | 95,240    |       |    |
| 434                                 | 95.85%     | 0.96% | 31,668  | 1   | 41,623  | 1    | 20,278  | 0   | 219    | 0  | 2,513   | 0   | 96,301    | 2     |    |
| <b>Madriz</b>                       | 282        | 2     | 25,385  | 1   | 31,261  | 1    | 10,172  | 0   | 122    | 0  | 919     | 0   | 67,859    |       |    |
| 284                                 | 99.30%     | 0.71% | 25,698  | 1   | 31,465  | 1    | 10,215  | 0   | 123    | 0  | 923     | 0   | 68,424    | 2     |    |
| <b>Esteli</b>                       | 489        | 0     | 26,831  | 1   | 49,373  | 2    | 21,341  | 0   | 282    | 0  | 4,719   | 0   | 102,546   |       |    |
| 491                                 | 99.59%     | 0.00% | 26,831  | 1   | 49,373  | 2    | 21,341  | 0   | 282    | 0  | 4,719   | 0   | 102,546   | 3     |    |
| <b>Chinandega</b>                   | 845        | 9     | 19,514  | 0   | 77,351  | 3    | 58,916  | 3   | 1,503  | 0  | 12,278  | 0   | 169,562   |       |    |
| 886                                 | 95.37%     | 1.07% | 19,627  | 0   | 78,405  | 3    | 59,478  | 3   | 1,512  | 0  | 12,441  | 0   | 171,463   | 6     |    |
| <b>Leon</b>                         | 862        | 3     | 28,647  | 1   | 79,424  | 3    | 47,300  | 2   | 1,403  | 0  | 14,609  | 0   | 171,383   |       |    |
| 886                                 | 97.29%     | 0.35% | 28,961  | 1   | 79,708  | 3    | 47,452  | 2   | 1,405  | 0  | 14,672  | 0   | 172,198   | 6     |    |
| <b>Managua</b>                      | 2,618      | 6     | 122,874 | 4   | 225,954 | 7    | 181,596 | 5   | 6,473  | 0  | 107,448 | 3   | 644,345   |       |    |
| 2,665                               | 98.24%     | 0.23% | 123,192 | 4   | 226,655 | 7    | 182,054 | 5   | 6,482  | 0  | 107,629 | 3   | 646,012   | 19    |    |
| <b>Masaya</b>                       | 566        | 0     | 24,650  | 1   | 49,767  | 2    | 45,383  | 1   | 2,202  | 0  | 18,215  | 0   | 140,217   |       |    |
| 587                                 | 96.42%     | 0.00% | 24,650  | 1   | 49,767  | 2    | 45,383  | 1   | 2,202  | 0  | 18,215  | 0   | 140,217   | 4     |    |
| <b>Carazo</b>                       | 384        | 2     | 12,924  | 0   | 27,647  | 1    | 26,907  | 1   | 591    | 0  | 14,189  | 1   | 82,258    |       |    |
| 368                                 | 98.91%     | 0.55% | 12,968  | 0   | 27,784  | 1    | 27,060  | 1   | 593    | 0  | 14,281  | 1   | 82,686    | 3     |    |
| <b>Granada</b>                      | 372        | 3     | 13,204  | 0   | 25,819  | 1    | 29,217  | 2   | 713    | 0  | 8,536   | 0   | 77,489    |       |    |
| 392                                 | 94.90%     | 0.81% | 13,372  | 0   | 26,052  | 1    | 29,560  | 2   | 720    | 0  | 8,591   | 0   | 78,295    | 3     |    |
| <b>Rivas</b>                        | 387        | 0     | 10,429  | 0   | 29,801  | 1    | 31,072  | 1   | 701    | 0  | 3,217   | 0   | 75,220    |       |    |
| 404                                 | 95.79%     | 0.00% | 10,429  | 0   | 29,801  | 1    | 31,072  | 1   | 701    | 0  | 3,217   | 0   | 75,220    | 2     |    |
| <b>Chontales</b>                    | 385        | 4     | 29,615  | 1   | 21,449  | 1    | 24,572  | 1   | 227    | 0  | 1,546   | 0   | 77,409    |       |    |
| 386                                 | 99.74%     | 1.04% | 30,035  | 1   | 21,652  | 1    | 24,785  | 1   | 228    | 0  | 1,547   | 0   | 78,247    | 3     |    |
| <b>Boaco</b>                        | 339        | 6     | 29,285  | 1   | 18,755  | 1    | 17,051  | 0   | 486    | 0  | 4,714   | 0   | 70,291    |       |    |
| 358                                 | 94.69%     | 1.77% | 30,089  | 1   | 18,987  | 1    | 17,284  | 0   | 490    | 0  | 4,753   | 0   | 71,603    | 2     |    |
| <b>Matagalpa</b>                    | 974        | 3     | 85,751  | 2   | 87,067  | 3    | 34,672  | 1   | 1,693  | 0  | 4,145   | 0   | 213,328   |       |    |
| 991                                 | 98.28%     | 0.31% | 86,086  | 2   | 87,422  | 3    | 34,731  | 1   | 1,695  | 0  | 4,151   | 0   | 214,065   | 6     |    |
| <b>Jinotega</b>                     | 637        | 1     | 63,334  | 2   | 49,397  | 1    | 22,952  | 0   | 449    | 0  | 2,969   | 0   | 139,101   |       |    |
| 648                                 | 98.30%     | 0.16% | 63,560  | 2   | 49,458  | 1    | 22,959  | 0   | 450    | 0  | 2,971   | 0   | 139,398   | 3     |    |
| <b>RAAN</b>                         | 518        | 0     | 44,814  | 2   | 38,388  | 1    | 17,615  | 0   | 577    | 0  | 1,940   | 0   | 103,334   |       |    |
| 589                                 | 87.95%     | 0.00% | 44,814  | 2   | 38,388  | 1    | 17,615  | 0   | 577    | 0  | 1,940   | 0   | 103,334   | 3     |    |
| <b>RAAS</b>                         | 630        | 7     | 55,663  | 1   | 24,862  | 0    | 32,218  | 1   | 636    | 0  | 2,729   | 0   | 116,108   |       |    |
| 694                                 | 90.78%     | 1.11% | 56,197  | 1   | 24,992  | 0    | 32,467  | 1   | 637    | 0  | 2,740   | 0   | 117,033   | 2     |    |
| <b>Rio San Juan</b>                 | 159        | 3     | 16,540  | 1   | 10,387  | 0    | 4,133   | 0   | 78     | 0  | 188     | 0   | 31,326    |       |    |
| 212                                 | 75.00%     | 1.89% | 17,646  | 1   | 10,646  | 0    | 4,183   | 0   | 82     | 0  | 191     | 0   | 32,748    | 1     |    |
| <b>Total de Escaños por Partido</b> |            |       |         |     | 25      |      | 37      |     | 23     |    | 0       |     | 5         |       |    |
|                                     |            |       |         |     | 25      |      | 37      |     | 23     |    | 0       |     | 5         |       | 90 |

Grupo Cívico Ética y Transparencia  
Elecciones Noviembre de 2006

Exluje JRVs Impugnadas  
Incluye JRVs Impugnadas

11/16/2006 11:29:07 AM  
Página 1 de 1



# El conteo rápido en la observación electoral local no partidaria

Omar Simón\*

## I. Concepto de conteo rápido

Uno de los mecanismos más difundidos y utilizados por las organizaciones nacionales que realizan observación electoral es el conteo rápido. Esta preferencia se debe fundamentalmente a la efectividad demostrada en su aplicación en diversos países, con diferentes realidades políticas y bajo distintos sistemas electorales. De hecho, esta metodología ha sido aplicada con éxito por grupos de observación local no partidaria en más de 40 países en todo el mundo.

El conteo rápido consiste en una metodología de recolección y transmisión de información electoral que se fundamenta en el diseño y selección de una muestra aleatoria de los sitios de votación, sigue todos los supuestos y requisitos que le confieren una validez estadística adecuada, y que permite proyectar información altamente confiable sobre el desarrollo del proceso electoral y sus resultados. Además de ser “un medio de participación de la ciudadanía, a través del cual, puede vigilar la soberanía del voto”<sup>1</sup>.

El conteo rápido provee de información rápida, oportuna, confiable y técnicamente sustentada sobre las elecciones; coadyuva a aumentar la confianza del público y a alentar la participación en el proceso electoral, así como desalentar los intentos de fraude o manipulación en el proceso; aporta a la disminución de los errores de carácter administrativo; provee de una base independiente de verificación

---

\* Ex-Sub-director Ejecutivo de Corporación Participación Ciudadana, Ecuador. Actual Presidente del Consejo Nacional Electoral del Ecuador.

1 Duarte, Isis. *El conteo rápido de Participación Ciudadana, elecciones presidenciales del 16 de mayo de 2000*, En República Dominicana. Apuntes.

de los resultados oficiales; influye en las posiciones de candidatos y partidos con respecto a la legitimidad del proceso; es una fuente de acrecentamiento de la responsabilidad civil, de formación de ciudadanía y de educación cívico – democrática y ayuda a difundir el conocimiento del proceso electoral.

## **II. Factores que determinan el éxito de un conteo rápido**

El éxito o fracaso de un conteo rápido depende de factores políticos, técnicos y económicos. Entre los factores políticos se encuentran la necesidad de una organización comprometida con su papel no partidista, que goce de credibilidad y confianza entre los actores políticos, autoridades electorales, medios de comunicación y público en general; la difusión más amplia y transparente de los objetivos, metodología, costos y financiamiento de la operación; la capacidad y compromiso para publicar abiertamente los hallazgos y resultados a través de voceros confiables; y el compromiso y apertura de las autoridades electorales de garantizar el acceso de los observadores a los lugares de votación y proveer de información de manera adecuada y oportuna. La organización debe asegurarse la libertad para hacer públicos sus resultados y conclusiones, sin más limitaciones que los propios principios éticos y políticos que guían su accionar.

Desde el punto de vista técnico, los factores claves son: un diseño muestral (selección de los puestos de votación) cuyo tamaño y dispersión respondan al comportamiento electoral histórico y a las características de la población en términos de su heterogeneidad u homogeneidad; el compromiso de cumplir de manera disciplinada y rigurosa con el diseño técnico metodológico; contar con los recursos humanos y una estructura de observadores (voluntarios) debidamente capacitados que permitan cubrir con todos los puntos de observación seleccionados en la muestra; la disposición de sistemas de comunicación eficientes y seguros; el diseño de instrumentos de medición confiables; y la disposición de instrumentos de transmisión, captura, procesamiento y análisis de información apropiados.

A los factores antes mencionados se añaden los de financiamiento, en los que aparte de asegurar la provisión de recursos económicos

suficientes, se debe garantizar la transparencia de toda la información de montos, origen y destino de estos recursos y asegurarse de que provengan de fuentes independientes y confiables.

### **III. Circunstancias en las que debe emplearse la metodología de conteo rápido**

No en todos los casos ni circunstancias la metodología de conteo rápido es la más adecuada para una organización de observación electoral. Su aplicación depende del contexto político en el que se desarrolla la elección, del grado de institucionalización de la administración electoral y del nivel de credibilidad y confianza que los actores políticos y la ciudadanía tengan sobre la administración electoral. En este sentido es más común y útil su empleo en sistemas políticos emergentes y en países con democracias en desarrollo.

El conteo rápido es muy útil en el caso de países en los que los temores sobre fraude electoral, o simplemente la retórica de fraude electoral, se han convertido en una práctica política común y que, en algunos casos, han dado lugar a situaciones de inestabilidad política, desconfianza en las autoridades electorales, contribuyendo a minar la legitimidad de las elecciones, de las autoridades y de los representantes electos.

Otro factor que influye en la realización de un conteo rápido es la capacidad que la propia administración electoral tenga para presentar resultados electorales en plazos aceptables. Una demora prolongada en la publicación de resultados puede llevar a situaciones de incertidumbre y desconfianza.

Finalmente, existen países en los que la legislación establece prohibiciones a la publicación de resultados electorales provisionales. Este tipo de prohibiciones limitan el impacto que el conteo rápido puede tener como mecanismo de provisión de información.

#### **IV. Preparativos para el conteo rápido**

Lo primero que la organización de la observación electoral tiene que definir son los objetivos, alcances y cobertura del conteo rápido. Por lo general en un proceso electoral se elige más de una dignidad, en más de un distrito electoral y se emplean múltiples sistemas electorales.

Una vez definidos los alcances de la observación (si el conteo se realiza para una sola dignidad o varias de ellas; en un solo distrito nacional o en varios distritos seccionales o regionales; si son las autoridades unipersonales o los representantes a organismos pluripersonales), se definen los objetivos y se diseñan los instrumentos de recolección de información a ser utilizados. Con el propósito de estandarizar la información se emplean formularios estructurados, en los que se incorporan las variables que la organización estima necesarias para evaluar cualitativamente el desarrollo de la jornada electoral.

Al ser un procedimiento que se fundamenta en una metodología de recolección científica de datos, la organización debe definir el nivel de precisión que espera obtener de los resultados, para lo que debe fijar el nivel de confianza y el error máximo esperado. Por lo general, el error de estimación que se emplea no puede ser mayor a +/- 1%.

En todo caso, factores tales como el contexto político en el que se está desarrollando la campaña electoral, las proyecciones de las encuestas (si se prevé resultados estrechos o con poco margen de diferencia), la capacidad de la organización de incorporar y capacitar observadores y la disponibilidad de recursos económicos, son determinantes a la hora de definir tanto los alcances de la observación electoral, como los factores estadísticos del o los diseños muestrales.

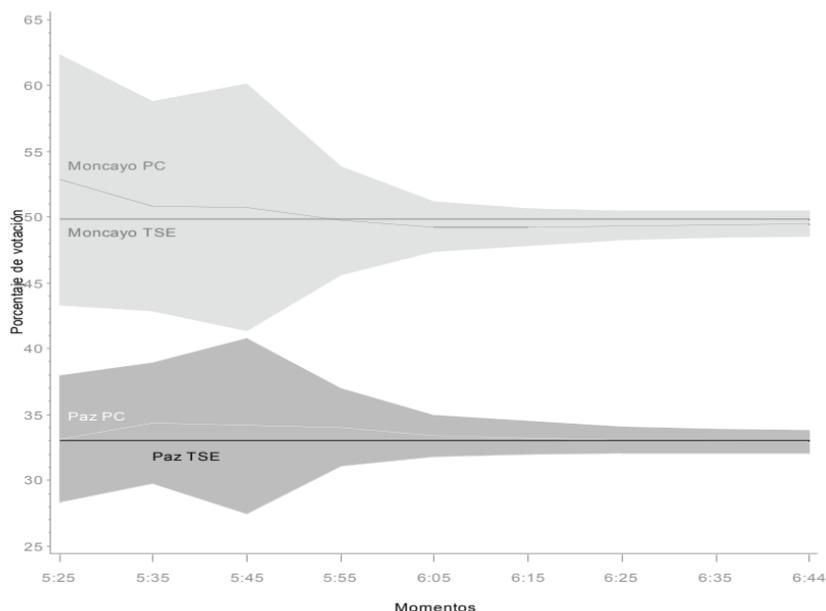
El paso siguiente es la selección de los medios y canales de comunicación que se emplearán para la transmisión y captura de datos. El mecanismo más común para reportar datos es el telefónico, para lo cual es necesario conocer el tiempo aproximado que tomará el reporte de cada formulario y el intervalo de tiempo en el que se espera recibir toda la información, con la finalidad de dimensionar adecuadamente el número de estaciones de recepción que se debe disponer. Otro

mecanismo complementario empleado por algunas organizaciones es el internet.

Una vez que se cuenta con el diseño muestral, es decir cuántas juntas receptoras del voto (casillas electorales o mesas de votación) se debe observar y su ubicación, los instrumentos de recolección de información y los sistemas y procedimientos para el reporte de resultados, se inicia la selección y capacitación de los observadores. En algunos casos, la disponibilidad de información sobre el total de juntas receptoras del voto y su ubicación no se conoce sino hasta poco tiempo antes del día de las elecciones, ante lo cual muchas organizaciones optan por realizar un reclutamiento abierto de observadores, los cuales, una vez que se dispone de la muestra, son asignados a los lugares de observación, o se emplea una muestra provisional con la información del padrón del último proceso electoral.

Finalmente, están los sistemas de procesamiento y análisis de datos y la conformación de un comité político que debe definir el momento en el cual la información debe ser dada a conocer al público, tomando en cuenta para su decisión dos elementos: uno de carácter técnico que tiene que ver con la estabilización de la muestra, y por otro lado el impacto político de su decisión.

### Gráfico 1: Evolución de ingreso de datos de conteo rápido de la elección de Alcalde, Quito Octubre de 2004. Participación Ciudadana Ecuador<sup>2</sup>



Fuente: Observación Ciudadana Electoral: Elecciones 2004, Participación Ciudadana Ecuador

En este gráfico se puede ver claramente el comportamiento de los resultados a medida que la información de las distintas juntas receptoras del voto que formaron parte de la muestra ingresó al sistema. Aunque la tendencia de la votación no presentó variaciones significativas a lo largo del proceso de ingreso de datos, las áreas marcadas alrededor, que demuestran las bandas de error reales de los resultados, sí presentan significativas variaciones. Se puede ver también con claridad que a medida que la muestra se iba completando la banda

2 Observación Ciudadana Electoral: Elecciones 2004, Participación Ciudadana Ecuador.

de error tendía a estabilizarse; esto se debió fundamentalmente a la heterogeneidad de los resultados ingresados. Veinte minutos después de iniciados los reportes (a las 17:45 horas), y cumplido un tercio de la muestra, el nivel de incertidumbre era alto; veinte minutos después (con cerca de la mitad de la muestra ingresada), la banda de error empezó a comprimirse y a estabilizarse.

## **V. La ejecución de la operación de conteo rápido**

Por lo general, la metodología y los diseños muestrales del conteo rápido son utilizados tanto para la observación cualitativa de la jornada electoral, como para realizar proyecciones estadísticas de los resultados. Este diseño implica que la organización disponga de un observador para cada junta receptora del voto que forma parte de la muestra. En este caso, el observador asignado a una junta tiene la misión de permanecer y reportar todo lo que en esta sucede, desde que se da inicio al acto electoral hasta que se hayan emitido los resultados.

En algunos casos, por razones de orden logístico, la organización de la observación electoral puede decidir separar los reportes de tipo cualitativo de la parte específica de seguimiento y recolección de resultados electorales.

También se suele complementar los esfuerzos del conteo rápido con otro tipo de observación a nivel de los locales de votación (recintos), con la implementación de grupos de observadores itinerantes.

La selección de una u otra modalidad o la incorporación de otro tipo de variables, dependen del tipo o tipos de elección, de las condiciones en las que se desarrolla el acto electoral y de las capacidades propias de la organización de observación electoral.

La organización puede optar por otras metodologías como son la del conteo paralelo de resultados electorales, que implica el levantamiento de datos del 100% de las juntas receptoras del voto. Esta metodología resulta especialmente útil cuando se trata de universos electorales relativamente pequeños o en elecciones cuyos resultados podrían presentar márgenes de diferencia mínimos.

## **VI. La experiencia de Participación Ciudadana en las elecciones de Representantes a la Asamblea Nacional Constituyente en Ecuador (30 de septiembre de 2007)**

*Participación Ciudadana* (PC) es una organización pionera en la observación local no partidaria de los procesos electorales y en la aplicación de metodologías de conteo rápido en Ecuador. En seis años, PC ha participado como observador de las elecciones presidenciales de 2002 y 2006, en las elecciones de autoridades seccionales de 2004 y en la elección de representantes a la Asamblea Nacional Constituyente de 2007, siendo esta última el reto más grande que tuvo que afrontar.

Tras la aprobación en consulta popular del 15 de abril de 2007 del “Estatuto para la Elección, Establecimiento y Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente”, con el voto afirmativo del 82% de los sufragantes, se convocó para el 30 de septiembre del mismo año a la elección de 130 representantes, 24 electos en un solo distrito nacional, 100 por los 22 distritos provinciales y seis por los ecuatorianos residentes en el exterior. A la convocatoria se presentaron y fueron calificados 3224 candidatos y candidatas, en un total de 497 listas, pertenecientes a nueve partidos políticos y 127 movimientos.

Se estableció un sistema de votación de listas abiertas con representación proporcional, permitiendo que los ciudadanos seleccionen los candidatos y candidatas de su preferencia entre distintas listas o todos de una misma lista, en un número igual o menor al de escaños a elegir en la respectiva circunscripción electoral: 24 nacionales, entre 2 y 18 escaños en 22 circunscripciones provinciales, dependiendo del número de habitantes.

El conteo de votos se realizó separando los votos en plancha (todos los candidatos de una misma lista) y los votos recibidos por cada candidato o candidata en forma individual (votos entre listas). Para la asignación de escaños se contabilizó por separado los votos por lista y los votos entre listas, y se aplicó una fórmula denominada “factor ponderador exacto” que consistió en asignar un voto por cada voto en plancha y para los votos unipersonales el promedio de votos unipersonales emitidos, multiplicado por los votos unipersonales de los

candidatos de la lista. Una vez obtenido el total de votación ponderada, se aplicaba el Método Hare para la asignación definitiva de escaños.

A este complejo panorama electoral se sumó el anuncio realizado por las autoridades electorales sobre los tiempos que tomaría el conteo oficial de votos, que según las estimaciones más conservadores serían de al menos 30 días. El tiempo real que tardó el Tribunal Supremo Electoral en presentar todos los resultados fue 50 días.

En este contexto, *Participación Ciudadana* decidió asumir el reto de realizar un conteo rápido de la elección de los 124 Asambleístas (24 nacionales y 100 provinciales), dejando fuera únicamente a los distritos del exterior.

La estimación inicial del número de juntas receptoras del voto a observar superaba las 9000. Luego de un análisis pormenorizado de los resultados electorales históricos en este tipo de elecciones, se logró reducir el número a 6129, distribuidas en 23 muestras diferentes, una por cada distrito electoral.

**Cuadro 1. Distribución de la muestra:  
Observación Electoral 2007**

| Dominio    | Universo  |        | Muestra   |        |
|------------|-----------|--------|-----------|--------|
|            | Electores | Juntas | Electores | Juntas |
| Nacional   | 9.219.052 | 36.989 | 322.500   | 1.290  |
| Azuay      | 490.357   | 1.752  | 93.000    | 310    |
| Bolívar    | 138.485   | 506    | 45.600    | 152    |
| Cañar      | 180.750   | 643    | 58.800    | 196    |
| Carchi     | 119.673   | 432    | 39.300    | 131    |
| Chimborazo | 333.741   | 1.167  | 84.900    | 283    |
| Cotopaxi   | 270.159   | 951    | 80.400    | 268    |
| El Oro     | 392.970   | 1.397  | 90.600    | 302    |
| Esmeraldas | 288.301   | 1.060  | 86.700    | 289    |
| Galápagos  | 12.556    | 54     | 4.800     | 16     |
| Guayas     | 2.409.433 | 10.622 | 112.500   | 450    |
| Imbabura   | 271.788   | 970    | 81.900    | 273    |
| Loja       | 310.721   | 1.135  | 86.400    | 288    |
| Los Ríos   | 487.372   | 1.681  | 90.300    | 301    |

|                         |                  |              |                |            |
|-------------------------|------------------|--------------|----------------|------------|
| <b>Manabí</b>           | <b>958.888</b>   | <b>3.274</b> | <b>99.000</b>  | <b>330</b> |
| <b>Morona Santiago</b>  | <b>79.501</b>    | <b>396</b>   | <b>35.700</b>  | <b>119</b> |
| <b>Napo</b>             | <b>53.650</b>    | <b>217</b>   | <b>19.200</b>  | <b>64</b>  |
| <b>Orellana</b>         | <b>57.755</b>    | <b>251</b>   | <b>22.200</b>  | <b>74</b>  |
| <b>Pastaza</b>          | <b>43.614</b>    | <b>182</b>   | <b>16.500</b>  | <b>55</b>  |
| <b>Pichincha</b>        | <b>1.818.665</b> | <b>8.467</b> | <b>117.250</b> | <b>469</b> |
| <b>Sucumbíos</b>        | <b>87.301</b>    | <b>334</b>   | <b>30.600</b>  | <b>102</b> |
| <b>Tungurahua</b>       | <b>357.744</b>   | <b>1.234</b> | <b>85.800</b>  | <b>286</b> |
| <b>Zamora Chinchipe</b> | <b>54.062</b>    | <b>264</b>   | <b>24.300</b>  | <b>81</b>  |

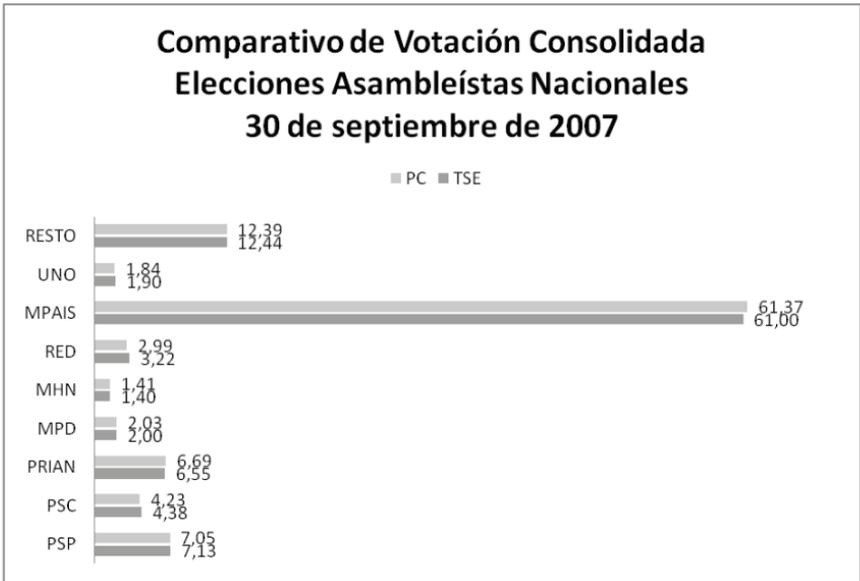
Fuente: Participación Ciudadana, Informe Conteo Rápido Elecciones 2007.

Para el registro de la información cualitativa del desarrollo de la jornada de votación, se diseñó una muestra independiente con validez nacional de 767 juntas receptoras del voto.

Una preocupación adicional fue el tiempo que tomaba la transmisión de cada formulario, estimado en 10 a 15 minutos para los casos de asambleístas nacionales, provinciales de Pichincha, Manabí y Guayas. Para solventar este aspecto se emplearon 200 estaciones de call center y se habilitó un sitio Web para el ingreso de datos por internet. La estrategia funcionó adecuadamente: el 60% de los reportes fueron receptados por vía telefónica y el 40% por internet. Los primeros reportes se empezaron a recibir alrededor de las 18:00 horas y se concluyó la recepción de datos a las 22:00 horas.

Las primeras proyecciones de resultados de asambleístas nacionales constituyentes se presentaron a las 20:00 horas y se concluyó a las 22:00 horas, con la difusión de resultados parciales cada diez minutos. Los últimos resultados proyectados mostraron claramente las tendencias de la conformación de la Asamblea Constituyente. El conteo rápido de *Participación Ciudadana* estuvo en capacidad de presentar a 112 de los 124 asambleístas. Debido al estrecho margen de diferencia de los resultados, 12 escaños no fueron difundidos, pues se encontraban en una situación de empate técnico, a pesar de que fueron determinados con exactitud por el conteo de PC. Los resultados

oficiales emitidos por el Tribunal Supremo Electoral, 50 días más tarde, ratificaron las proyecciones emitidas la misma noche de las elecciones por Participación Ciudadana.



Fuente: Participación Ciudadana, Informe Cuento Rápido Elecciones 2007.

A manera de cierre quisiera destacar que, aparte del desarrollo de la capacidad técnica y el aporte hecho a la democracia y al sistema electoral en Ecuador por parte de *Participación Ciudadana*, en estos seis años la observación electoral ha permitido que más de 23 mil personas hayan tenido la oportunidad de ejercer sus derechos políticos y ciudadanos a través de la observación de los distintos procesos electorales.



# **Ley de Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral y sus modificaciones. Aportes a la transparencia en el financiamiento a la política en Chile**

*Andrea Sanhueza y Antonio Chaler\**

## **I. Introducción**

El presente artículo tiene como objetivo analizar los principales aspectos de la Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral (Ley N° 19.884), publicada en diciembre del año 2003 e implementada por primera vez en las elecciones municipales del año 2004. Asimismo, se analizarán las principales modificaciones propuestas en el proyecto de ley que establece modificaciones a la ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral y establece normas contra la intervención electoral. Se procura ofrecer una visión general de los avances o retrocesos que el proyecto de ley significa en materia de transparencia en el financiamiento de las campañas electorales.

Se entiende por transparencia un flujo de información oportuno, accesible, entendible y útil para la mayor parte de la ciudadanía. Transparencia en el financiamiento de las campañas electorales, implica garantizar el acceso a información sobre quiénes son las personas, naturales o jurídicas, que realizan aportes, ya sea en dinero, bienes o servicios a los partidos políticos y/o candidatos/as durante el período de campaña electoral<sup>1</sup>. Garantizar y velar por el mayor grado posible de transparencia en el gasto electoral es importante porque permite que la ciudadanía vote informadamente, lo cual es uno de los requisitos de una elección democrática, además de ser relevante para fines de control social. También ayuda a disminuir las posibilidades

---

\* Andrea Sanhueza es Directora Ejecutiva de Corporación Participa. Antonio Chaler es cientista político, investigador de Corporación Participa.

1 Elaboración propia.

de corrupción en el financiamiento de la política, asociada a buscar beneficios posteriores, producto de donaciones realizadas a las campañas electorales.

## **II. Descripción de la Ley N° 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral**

La Ley N° 19.884, que actualmente se encuentra en vigencia, tiene como objeto regular: a) los aportes privados a las campañas electorales, los que se clasifican en aportes anónimos, aportes reservados y aportes públicos, dependiendo del monto de los aportes; b) establecer la obligación del Estado de hacer aportes a los partidos políticos y candidatos y candidatas en tiempos de campaña electoral, los que se definen en función de los resultados electorales que hubiesen alcanzado los partidos políticos durante las últimas elecciones de igual naturaleza y; c) establecer límites al gasto electoral, buscando de esta forma aportar a una mayor competencia política.

## **III. Financiamiento de las campañas electorales**

### **A. Aportes privados**

En relación a los aportes privados, la Ley sobre Transparencia, Control y Límites del Gasto Electoral, considera tres tipos de aportes:

- **Anónimos:** aportes en dinero que no superen los US \$800. Ningún candidato o partido puede recibir por concepto de aportes anónimos más del 20% del límite del gasto. Estos aportes permanecen en el anonimato, de tal forma que ni la ciudadanía ni los órganos electorales pueden conocer el origen y el monto de dichos aportes.
- **Reservados:** Son todos aquellos aportes con respecto a los cuales hay que mantener absoluta reserva, vale decir, el Servicio Electoral conoce el origen y los montos de dichos aportes, más no pueden ser divulgados ni conocidos por ningún interesado, salvo que el donante manifieste la voluntad de hacer público

su aporte. Los aportes reservados son todos aquellos aportes superiores a US \$800, variando su límite máximo entre los US \$24.000 y los US \$120.000, dependiendo del tipo de elección. En su conjunto no pueden exceder el 10% del límite de gasto autorizado, ya sea para un candidato o candidata, o para un partido político.

- **Aportes públicos:** Corresponden a todos aquellos aportes ya sean en dinero, bienes, servicios o patrocinios, que no han sido definidos como aportes anónimos a reservados, en consecuencia son los aportes de mayor cuantía. Con respecto a éstos la ciudadanía puede conocer, 90 días después de presentadas las rendiciones de cuenta, el origen y monto de los aportes, para lo cual se debe solicitar personalmente la información requerida.

Sin duda la entrada en vigencia de la ley constituye un importante avance en la materia, no obstante no es menos cierto que la normativa no conlleva mayores aportes en materia de publicidad de las contribuciones, ya que existe un 30% de los recursos (20% aportes anónimos + 10% aportes reservados) con respecto a los cuales la ciudadanía desconoce su origen y monto, mientras que los aportes públicos sólo pueden ser conocidos transcurridos 90 días de la elección, siendo necesario solicitar personalmente dicha información.

De esta manera se presentan barreras para que la ciudadanía pueda informarse oportunamente de las fuentes de financiamiento de los candidatos, como también a la posibilidad que la ciudadanía efectúe un efectivo control social.

## **B. Aportes estatales a las campañas electorales**

En relación a los aportes estatales a las campañas, la ley establece dos momentos para la entrega de dichos aportes, el primero de los momentos se presenta con anterioridad a las elecciones, mientras que el segundo se presenta una vez desarrollado el proceso eleccionario y después de haberse presentado y visado las rendiciones de cuentas por parte de los partidos políticos y de los candidatos y candidatas.

Los aportes previos a la elección se encuentran definidos en función de los resultados que los partidos políticos hubieran obtenido en la última elección de igual naturaleza. En el caso de los partidos políticos que no hubiesen participado en la última elección se les asigna una cantidad igual a la correspondiente al partido político que hubiere obtenido el menor número de sufragios. Finalmente, para las candidaturas independientes, se prorroga entre todas ellas un monto similar al que corresponda al partido que hubiera obtenido el menor número de votos en la última elección de igual naturaleza.

En relación a los aportes posteriores a la elección, a los partidos políticos se les otorga un monto equivalente a US \$0,6 por cada voto obtenido por el partido, menos la cantidad entregada con anterioridad a las elecciones. En el caso de los candidatos y candidatas, estos reciben US \$0,3, por cada voto obtenido, situación que cambia en las segundas vueltas de las elecciones presidenciales, donde el aporte asciende a US \$0,1 por cada voto obtenido.

El mecanismo de asignación de los recursos públicos tiene un conjunto de falencias que deben ser corregidas. La fundamentación de la existencia de financiamiento público a las campañas electorales se basa, principalmente, en el rol que el Estado debe desempeñar en promover mayores niveles de equidad en la competencia política, reduciendo la influencia del dinero sobre la misma. No obstante, el mecanismo de asignación establecido en la ley vincula los aportes a los resultados electorales obtenidos por los partidos políticos, recreando así el escenario político existente y manteniendo el status quo.

### **C. Límites y mecanismos de control del gasto electoral**

Por otra parte, la ley también establece límites al gasto electoral, los cuales son definidos en función del número de electores de cada uno de los distritos electorales, entendidos estos como el espacio geográfico al nivel del cual corresponde elegir a las autoridades. En el caso chileno estos distritos varían en función del tipo de elección, siendo distintos en el caso de las elecciones municipales, de diputados y de senadores.

La infracción del límite establecido conlleva una sanción pecuniaria para el candidato o partido político.

En relación a los mecanismos de control que considera la normativa legal, ésta sólo prevé una revisión formal de los gastos de campaña, de tal forma que, en la práctica, la posibilidad de que los candidatos excedan el límite de gasto, o bien que no declaren la totalidad de los aportes recibidos, es bastante alta.

En concreto, la ley de gasto electoral sólo considera una rendición a posteriori de los gastos de campaña, encontrándose el organismo rector de las elecciones, el Servicio Electoral, imposibilitado de fiscalizar el gasto real en campaña que realizan los partidos políticos y los candidatos y candidatas, esto porque no cuenta con las atribuciones legales ni con los recursos necesarios para hacerlo.

En consecuencia, de acuerdo a la normativa legal vigente, no existe acceso a la información sobre el total del gasto efectuado por parte de partidos políticos y candidatos y candidatas, esto producto de mecanismos de control débiles y de la ausencia de atribuciones fiscalizadoras por parte del Servicio Electoral, lo que se traduce en que la ciudadanía, nuevamente, no tiene acceso a información relevante con respecto al financiamiento y a los gastos de las candidaturas, quedando imposibilitada de efectuar un efectivo control social.

#### **IV. Principales aspectos del proyecto de Ley que establece modificaciones a la ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral y establece normas contra la intervención electoral (Boletín 4724-06)**

En Chile se presenta un importante desafío en materia de transparencia en el financiamiento de las campañas electorales, especialmente si se considera que tras las elecciones presidenciales y parlamentarias desarrolladas en Chile en el año 2005 surgieron un conjunto de acusaciones de fraude electoral, falsificación de facturas, desvío de recursos públicos para financiar campañas electorales, entre otros. Como respuesta a estas acusaciones el ejecutivo envió un

conjunto de iniciativas legales destinadas a perfeccionar el sistema de financiamiento de las campañas electorales y a reducir las posibilidades de intervencionismo electoral. Uno de los proyectos presentados por el Ejecutivo, y que forma parte de la Agenda de Probidad y Transparencia del Gobierno, es el proyecto de Ley que establece modificaciones a la ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral y establece normas contra la intervención electoral.

A grandes rasgos los principales elementos del proyecto de ley que ingresó a la Cámara de Diputados el día 06 de Diciembre del año 2006, tienen relación con tres grandes aspectos:

- Se modifican los límites y procedimientos para la realización de donaciones privadas a los candidatos y candidatas y partidos políticos.
- Se establecen nuevos mecanismos de control y fiscalización, destacando la creación de un registro de proveedores y de una Subdirección de Control del Gasto Electoral.
- Se aumentan las sanciones para quienes infrinjan la normativa legal, incorporando sanciones penales para los infractores.

### **A. Límites y procedimiento de recaudación de los aportes privados**

En relación al procedimiento de recaudación, a los límites y a la publicidad de los aportes privados, el proyecto de ley establece un conjunto de indicaciones que, de acuerdo a la redacción del propio proyecto, se orientan a aportar mayores niveles de transparencia y a hacer más equitativa la competencia electoral. Para esto se reduce el límite máximo de los aportes anónimos, se elimina la facultad del donante para hacer pública su donación y se prohíbe, expresamente, que las personas jurídicas realicen aportes a las campañas electorales.

Según se observa, el proyecto de ley no significa mayores avances en cuanto transparencia en financiamiento de las campañas electorales, si bien se reduce el límite de los aportes anónimos, se mantiene la figura de “aportes reservados”, sin modificarse su límite. Esta

situación no parece tener mayor justificación práctica, más allá de evitar presiones indebidas por parte de empresas y terceros en relación a particulares, y por parte del Estado en la adjudicación de contratos. Sin embargo el mecanismo para evitar eventuales presiones indebidas dice relación con el perfeccionamiento de normativas laborales y de contratación por parte del Estado y no con el carácter público o no de las donaciones. Corresponde mencionar que por principio cualquier persona debiese poder hacer público el destino de sus recursos, en cuanto sea esa su voluntad.

## **B. Mecanismos de control y fiscalización**

Las principales indicaciones que el proyecto de ley contiene en esta materia tienen relación con la creación de un registro de proveedores, el cual tiene por objeto registrar y acreditar antecedentes, historial de contratación con candidatos y partidos políticos, situación legal, financiera, idoneidad técnica, así como la existencia de las causales de inhabilidad. De tal forma sólo podrán prestar servicios y proveer bienes a los partidos políticos y candidatos, durante el periodo de campaña, las empresas que se encuentren inscritas en el registro. Asimismo, se crea una Subdirección de Control de Gasto Electoral, al interior del Servicio Electoral, la cual tiene por misión colaborar con el Director del Servicio en la auditoria y control de las normas sobre transparencia, control y límites de los gastos electorales.

Finalmente, se amplía el período de responsabilidad de quienes administran los gastos electorales y se establece un mecanismo electrónico para la rendición de cuentas y la entrega de antecedentes.

Probablemente es este el ámbito al cual más aporta el proyecto de ley que actualmente está siendo discutido en el Congreso. Por una parte el proyecto fortalece la institucionalidad vigente y por otra moderniza el mecanismo mediante el cual se deben rendir los gastos de campaña, en consecuencia el control y la fiscalización dejan de ser un acto meramente formal y a posteriori. No obstante aún hay ámbitos, como la realización de auditorías por parte del Servicio Electoral, en los que se debe avanzar.

## **C. Sanciones**

Esta es otra de las áreas en las que el proyecto conlleva avances significativos. La normativa que se encuentra vigente en la actualidad sólo considera sanciones pecuniarias, vale decir multas, las que no representan un incentivo lo suficientemente fuerte para que los partidos políticos y los candidatos y candidatas respeten efectivamente la normativa legal. El proyecto de ley, junto con aumentar el monto de las multas, establece un conjunto de sanciones penales, es decir privativas de libertad, las cuales van de los 61 días a los cinco años de prisión. De esta manera se contribuye a evitar que los partidos políticos y candidatos prefieran infringir la normativa legal asumiendo el pago de las sanciones económicas.

# **Papel de la Iglesia Católica panameña en la observación nacional de elecciones**

*Maribel Jaén\**

## **Introducción**

La Conferencia Episcopal Panameña, a través de la Comisión de Justicia y Paz (CJP), ha participado varias veces en calidad de observadora electoral, lo cual ha sido posible por su amplio trabajo de promoción social en gran parte del territorio nacional. Alrededor de 1500 personas ligadas a este esfuerzo contribuyeron voluntariamente para acompañar el proceso electoral por más de veinte años, y tal experiencia nos narra una historia todavía inédita sobre el proceso democrático panameño que queremos compartir con nuestros hermanos y hermanas del continente para que sirva, en lo posible, como ejemplo de lo que podemos hacer con nuestra voluntad política, desde la perspectiva eclesial.

Es innegable que la formación en las comunidades en materia de democracia, derechos humanos, participación ciudadana y doctrina social de la Iglesia ha sido fuente de inspiración para que numerosas personas se involucren y contribuyan a mejorar los procesos eleccionarios en nuestro país. Por ello el efecto de las capacitaciones en los temas antes mencionados, proyectó la necesidad de movilizar a la población voluntaria para que no sólo se quedara en la actividad de formación y observación en el periodo eleccionario, sino también para aprovechar la experiencia y consolidar una nueva perspectiva de ciudadanía permanente, y fortalecer, además de los procesos democráticos representativos, una democracia más participativa en la región.

---

\* Maribel Jaén es la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Justicia y Paz de Panamá.

La observación electoral ha sido sin duda alguna uno de los factores principales en el gradual mejoramiento de las actividades eleccionarias, pues al mejorar la transparencia y la participación ciudadana ha crecido la confianza de los electores, pero también ha permitido que los ciudadanos demanden una mayor participación en otros espacios del Estado.

## **I. Desarrollo de los procesos electorales en Panamá: 1989-2006**

Durante el año 1987, en una de las peores crisis políticas de la historia reciente de Panamá, un grupo de laicos inició un movimiento de reflexión de la realidad nacional a lo interno de la Iglesia Católica, experiencia que sirvió de marco para orientar a la población sobre los acontecimientos que se desarrollaban en el país.

Uno de los productos más importante de esta experiencia fue la Observación Electoral, luego de que el gobierno militar llamara a celebrar elecciones en mayo de 1989. La Conferencia Episcopal Panameña decidió participar en esta actividad porque estaba convencida de que se podría superar la crisis por la vía constitucional y democrática si se respetaba la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas. Las comunidades cristianas vivían entonces en la incertidumbre del conflicto interno, sin embargo, su confianza en la Iglesia les permitió participar en esta actividad de observación, actuando casi en la clandestinidad por la inseguridad que se vivía en aquellos momentos.

Desafortunadamente, las elecciones de mayo de 1989 fueron desvirtuadas por el entonces General Manuel Antonio Noriega, y tal decisión tuvo consecuencias trágicas para el país, pues a partir ese hecho se desencadenaron fuerzas incontrolables que condujeron a la intervención militar de los Estados Unidos el 20 de diciembre de 1989.

Lo rescatable de aquellos momentos aciagos fue que los datos recogidos por la Iglesia Católica durante aquel proceso electoral de

mayo de 1989, sirvieron de base para reconocer al virtual ganador, que en aquella ocasión fue Guillermo Endara Galimany.

En el año de 1990 se constituyó la Comisión de Justicia y Paz, en un periodo denominado de transición democrática. Monseñor Marcos Gregorio McGrath, Arzobispo Arquidiocesano, junto a Monseñor Carlos María Ariz, Obispo de Colón, consideraron que estaban dadas las condiciones para la creación de esta instancia que había sido solicitada por el Consejo Pontificio de Roma, y que era una necesidad para gran parte de la población afectada por los acontecimientos antes descritos.

Es obvio que en el marco de una profunda crisis social, política y económica como la vivida a finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa, un proceso electoral como el de 1989 dejó muchas marcas negativas y positivas en los ciudadanos, pues la norma en ese entonces era precisamente la desconfianza, la conspiración y el desprecio a las más elementales normas de convivencia social.

En las elecciones presidenciales de 1994 y con la experiencia que le antecedía, la Iglesia Católica, a través de la Comisión de Justicia y Paz, asumió nuevamente su rol de promotora de la participación ciudadana, pero ahora con una visión estratégica mucho más clara y un mayor compromiso con el proceso de consolidación democrática que se vivía en ese momento.

Era la primera vez desde la salida de los militares del poder, que se realizaban unas elecciones bajo un clima de tolerancia y apego a los principios básicos que rigen la democracia. En esta ocasión, a la par de la observación electoral, se aplicó una encuesta de conteo rápido para la elección del Presidente de la República, la cual recibió apoyo de la cooperación internacional.

En esta experiencia en particular se destaca la firma de un pacto ético con los partidos políticos, conocido como *Santa María la Antigua*, con el objetivo específico de propiciar un espacio de diálogo y concertación entre las fuerzas políticas del país con miras a la celebración del torneo electoral.

El pacto centraba su contenido en la institucionalidad de la democracia, en el fortalecimiento e independencia del Tribunal Electoral (TE), y en la determinación de evitar que dos de los órganos tutelares del estado (Judicial y Ejecutivo), fueran utilizados como mecanismo de represión o persecución, y además en el compromiso con los partidos de realizar una transición franca, armónica y pacífica del gobierno que resultase elegido.

Cabe mencionar que en ese momento existía un gran temor de los ciudadanos a retroceder lo andado, y que el evento electoral diera al traste con la frágil convivencia social y la incipiente transición democrática que se vivía.

Superando grandes dificultades acudieron al llamado de la comisión más de 1100 observadores nacionales, que de manera más organizada y confiable cumplieron con su misión de fortalecer el proceso democrático a través de la observación electoral.

Cuatro años más tarde, en las elecciones de 1998, se firmó el segundo pacto ético con el propósito de fomentar una nueva cultura política. En esta oportunidad se ampliaron aspectos fundamentales como la creación de un organismo consultivo permanente, conformado por los representantes de los partidos políticos y la Comisión de Justicia y Paz, para que ésta última pudiera actuar y pronunciarse cuando el pacto se violara.

Un aspecto de suma importancia fue lograr la firma del compromiso con los medios de comunicación, los cuales se comprometieron a difundir, apoyar y asumir como propios los principios que emergían del pacto ético electoral. Además se incorporaron las firmas de otros actores sociales, entre ellos algunos organismos de sociedad civil y el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos.

A estas alturas, la observación electoral había alcanzado un nivel de madurez apreciable y la misma trascendía los aspectos técnicos para situarse en el plano motivacional de elevar la participación activa y responsable de los ciudadanos, mediante un programa de educación ciudadana que se implementó a nivel nacional conjuntamente con organizaciones populares y civiles, y particularmente en las comunidades parroquiales.

Para cuando se celebraron las elecciones generales del 2 de mayo de 2004, era incuestionable que la conciencia democrática del pueblo panameño había avanzado notablemente, a pesar de las enormes dificultades planteadas por un modelo económico abiertamente contradictorio con el discurso político de partidos e instituciones democráticas.

Las elecciones se celebraron en un ambiente de cuestionamientos por parte de la población, precisamente por la falta de concordancia entre el discurso y la acción de la clase política, y sobre todo por la frustración colectiva por el déficit de soluciones sociales y económicas dejado en los sucesivos gobiernos democráticos.

Un sistema democrático que nuevamente demostraba ser poco efectivo para superar la pobreza, la marginalidad, la injusticia, la corrupción, la inequidad y las desigualdades en la distribución de la riqueza, requería un nuevo abordaje reflexivo sobre el rol de las elecciones y su sentido nacional e histórico.

Se vivía una vez más una crisis entre la democracia representativa electoral y la democracia participativa de los ciudadanos, y la percepción característica era la misma: falta de mecanismos eficaces que permitieran el diálogo y la negociación social en temas importantes de la agenda social.

Frente a lo anterior, La Comisión de Justicia y Paz y los movimientos y grupos pastorales de la Iglesia Católica panameña valoraron la importancia de continuar el proceso de formación de los laicos y laicas, y la necesidad de organizarse para incidir en la gestión de políticas públicas que hicieran posible la construcción del bien común.

## **II. Referéndum del 2006**

En el marco del proyecto de ampliación del canal, nuevamente la Comisión de Justicia y Paz participó como observadora independiente en el referéndum donde se le consultó a la población sobre la viabilidad o no de la ampliación del Canal de Panamá.

El referéndum se desarrolló marcado por un alto abstencionismo y en medio de una fuerte demanda popular por ampliar el periodo de difusión y consulta del proyecto de ampliación, una distribución equitativa de los beneficios del Canal a la población y la necesidad de un plan nacional de desarrollo que permitiera erradicar la pobreza del 40% de la población panameña en un país que registra un alto crecimiento económico.

A continuación describimos brevemente las fases del proceso de observación electoral desarrollado por nuestra institución:

### **La fase previa:**

- Se inició con la capacitación en temas que giraron en torno a conceptos claves sobre la realidad nacional, democracia participativa, derechos humanos, acceso a la información y rendición de cuentas.
- Se contó con el apoyo económico de empresas privadas que confiaron en la seriedad y transparencia de la labor que había realizado la Comisión de Justicia y Paz en años anteriores. Los fondos donados fueron utilizados para la compra de chalecos, gorras, distintivos, e impresión de materiales que sirvieron para la recolección de los datos.
- Las comunidades cristianas realizaron sus propios aportes económicos, asumiendo gastos como transporte y alimentación de los observadores en todos los centros de votación del país.
- Asimismo se aprovechó la infraestructura de obispados, parroquias, casas parroquiales y residencias particulares de miembros de las parroquias, para utilizarla como centros de acopio y comunicación para transmitir la información de manera voluntaria y solidaria.
- La Universidad Santa María La Antigua también prestó sus servicios a través del uso de sus laboratorios de informática con tecnología moderna y de seguridad para recibir la información.
- Numerosos profesionales de distintas ramas donaron su tiempo de manera voluntaria para garantizar el flujo adecuado de información,

recepción de denuncias y brindar orientación a los observadores y ciudadanos comunes que acudían a los centros de observación.

- Se contó con el apoyo de los medios de comunicación de la Iglesia católica (Radio Hogar, Radio María, prensa Panorama Católico y televisión Canal 5) y los medios de comunicación en general.
- El Tribunal Electoral capacitó a los coordinadores a nivel nacional y éstos a su vez a los supervisores y observadores de sus comunidades. Además el Tribunal aportó material didáctico para la capacitación.

### **En el día de las elecciones:**

- Se contó con la participación efectiva de 1500 personas entre colaboradores y observadores de la Comisión de Justicia y Paz, que estaban en los centros de votación de todo el país.
- Se recolectó la información acerca del proceso electoral y se transmitieron los datos correspondientes por teléfono.
- El Centro de Cómputo de la Universidad Santa María La Antigua registró el conteo rápido que ofrecían los observadores de todo el país.
- Se recibieron llamadas telefónicas no sólo de los observadores, sino también de los medios de comunicación social y ciudadanos que reportaban irregularidades y situaciones que se presentaron durante el proceso.
- Se atendió y orientó a los observadores electorales internacionales que desarrollaban diversas tareas y se administró todo el proceso a través de las respectivas reuniones de coordinación y valoración.

### **Fase posterior a las elecciones**

- Se revisaron y valoraron las irregularidades reportadas el día de las elecciones. Además se redactó un informe que fue presentado a la fiscalía electoral y a los magistrados del Tribunal Electoral.

- La Comisión de Justicia y Paz fue distinguida por el Tribunal Electoral por ser la organización independiente a nivel nacional que realiza una observación electoral.

### **El trabajo de observación permitió lo siguiente:**

- Que la ciudadanía se apropiara de esta herramienta participativa de observación y monitoreo a través del ejercicio cívico de las elecciones.
- Que la ciudadanía contara con información ágil y veraz del proceso eleccionario, sobre todo a partir de una encuesta a boca de urna que disponía de una muestra distribuida de manera aleatoria en todo el territorio nacional.
- Que la clase política respetara el trabajo de organizaciones de la sociedad civil que realizaron esta labor sin ningún otro interés más que el de contribuir de manera voluntaria y consciente a consolidar la democracia en el país.
- Ganar un espacio de interacción entre sectores de poder y la ciudadanía organizada particularmente (Red de Promotores de Justicia y Paz) para que trabajen con responsabilidad a favor de la consolidación de la democracia.
- A nivel personal la experiencia les permitió: aprender acerca de la importancia del sufragio y otras maneras de participar en la vida política, compartir la experiencia con familiares y amigos, sentir que estaban haciendo algo útil para el país, y satisfacción por participar en la política sin ser miembro de un partido político.

### **III. Reflexiones finales**

La experiencia de estos veintiún años de trabajo por la democratización de la sociedad panameña nos demuestra que el esfuerzo realizado ha tenido logros de enorme valor para alcanzar niveles de diálogo, concertación y solución a los ingentes problemas que afronta el país. No obstante, quedan importantes metas por lograr, como son la formación integral de un liderazgo político sensible

y comprometido con el bienestar y desarrollo social del pueblo panameño, crear condiciones para que la vigilancia ciudadana y la rendición de cuentas de los gobernantes sea efectiva, comprometer a la población a participar activamente en la vida política y particularmente en los procesos electorarios, no solo el día de las elecciones, sino de manera permanente.

La percepción ciudadana de que la política es “sucia” y que quiénes se dedican a ella son “corruptos”, es algo que debe ser tomado en consideración en los procesos educativos formales e informales, en los medios de comunicación y en las agendas de los partidos, instituciones civiles y religiosas, y en todas las acciones públicas de gobernantes y gobernados, a fin de recuperar el sentido social y de servicio que debe tener la política como vía para alcanzar el bien común.

La observación electoral ha demostrado que ésta no puede ser una acción pasiva de simplemente describir lo que ocurre un día de elecciones, sino que puede y debe ser una acción pro activa, propositiva, crítica y determinante en el corazón mismo de la democracia. Es decir, en el respeto a la conciencia de los ciudadanos, a sus decisiones y a la necesidad de mejorar los métodos de pugna por el poder, entendiendo todos que el poder es la única forma de transformar la realidad, y que éste siempre radica en los ciudadanos electores.

Todo lo realizado puede superarse y mejorarse si continuamos cultivando la nueva cultura política basada en el respeto a los derechos humanos, no sólo en el discurso sino en los hechos, en la economía, en la política y en todas las acciones que deben orientarse al bienestar social y familiar del pueblo. Para ello es necesario que todas las organizaciones civiles, populares y sociales, coordinen sus esfuerzos, intercambien sus experiencias y se unan para incidir de manera positiva, no sólo en las elecciones, sino en todas las decisiones de estado que afectan la vida institucional y cotidiana de la población.

Como Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica, continuamos trabajando para ampliar y fortalecer los espacios de participación ciudadana, para que sean las propias comunidades, los líderes comunitarios, quienes vigilen los distintos escenarios en que se desarrolla el país, de manera tal que el Panamá financiero y globalizado no devore al Panamá social y comunitario.



# Monitoreo de medios de comunicación en campaña electoral

Pablo Secchi  
Macarena Romero\*

## Introducción<sup>1</sup>

El monitoreo de medios tiene como objetivo relevar el tratamiento que los medios de comunicación hacen de las noticias que surgen durante las campañas electorales, con el objetivo de detectar desigualdades que terminen favoreciendo o perjudicando a determinados candidatos. Todo ello con el fin de mejorar la calidad de la democracia a través de la generación de información rigurosa acerca del proceso electoral.

El monitoreo tiende a analizar el tratamiento que reciben los candidatos en noticieros de televisión, radio y prensa escrita con cobertura nacional. Al mismo tiempo busca generar información rigurosa y oportuna que permita mejorar la calidad del debate público durante el proceso electoral para que éste sea más transparente e inclusivo.

Para llevar adelante este análisis se releva información de una cantidad de medios, la cual es seleccionada especialmente por el equipo de trabajo, a fin de realizar una cuantificación de la información obtenida.

El monitoreo se basa en la teoría de la “agenda setting”, de acuerdo a la cual la mayor influencia de los medios de comunicación se da en la definición de los temas y actores de la agenda pública, por lo

---

\* Pablo Secchi es Director del área de Instituciones Políticas y Gobierno de la Fundación Poder Ciudadano, Argentina. Macarena Romero es asistente del área de Instituciones Políticas y Gobierno de la Fundación Poder Ciudadano, Argentina.

1 Este artículo es un resumen del capítulo *Monitoreo de Medios de Comunicación* publicado en *Herramientas para la participación ciudadana*, Poder Ciudadano, 2005.

que la mayor presencia de determinados candidatos y temáticas va configurando la agenda de temas en el período electoral.

## **I. ¿Porqué monitorear a los medios de comunicación durante las elecciones?**

La utilidad de este monitoreo radica en que la democracia no está solamente garantizada por las elecciones, sino que adquiere pleno sentido con una ciudadanía informada. Por eso la información – veraz, amplia, oportuna y suficiente- es una condición básica para su desarrollo. Podemos decir que el monitoreo de medios de comunicación es útil:

- Porque los medios de comunicación cumplen un rol fundamental, ya que informan al votante de sus opciones electorales.
- Porque pueden existir potenciales desvíos en la cobertura debido a que los medios son propiedad de individuos o grupos con intereses económicos.
- Porque los propietarios de los medios tienen una oportunidad inestimable para generar lazos con quien será una de las personas más poderosas del país.
- Porque pueden mejorar la calidad del debate público.

## **II. ¿Qué se necesita para implementar el monitoreo?**

Este monitoreo precisa de elementos que implican equipamiento y financiamiento acordes, y que dependerán de la amplitud de la muestra que se tome. En la experiencia de 2003 y 2007, por ejemplo, Poder Ciudadano decidió monitorear las apariciones de los candidatos a presidente en cinco programas informativos de la primera mañana de las radios más escuchadas del país, en los cinco noticieros de televisión vespertinos y en seis de los diarios nacionales de mayor tirada. En 2007 se sumaron 4 programas políticos de opinión y la medición de toda la programación del canal estatal (Canal 7 de Argentina, ver “La televisión pública”).

Para la experiencia de 2003 se hizo necesario contar con un radiograbador y una videograbadora por cada programa de radio y televisión monitoreado (en total 10 equipos), y una sala de lectura para las personas que decodificaran la información de los diarios. En 2007, se contrató a una empresa dedicada al archivo de video y audio que se encargó del registro de las apariciones en TV y radio de los candidatos. Posteriormente, el equipo de visualizadores y codificadores de Poder Ciudadano completó las variables de análisis de cada noticia.

## **A. El equipo de trabajo**

Dado que el equipo de trabajo es el cuerpo del monitoreo, su conformación resulta crucial. Según la experiencia de Poder Ciudadano, se han necesitado entre 8 y 10 personas para cubrir las diferentes funciones, cuya carga horaria puede aumentar o disminuir acorde al momento de desarrollo del monitoreo. El equipo puede nutrirse de personas que se sumen en calidad de voluntarios. Sin embargo, se recomienda que la mayor parte de las actividades se cubra con personal contratado a los efectos del proyecto. En el mismo sentido, es recomendable el establecimiento de alianzas con cátedras universitarias que puedan interesarse en este tipo de actividades, y colaborar aportando conocimiento y horas de trabajo.

Los puestos que deben cubrirse son:

- Jefe de proyecto
- Coordinador de proyecto
- Metodólogo
- Procesador de datos
- Codificadores
- Digitalizadores
- Asistente de comunicación
- Registrador de programas (para el caso de que no se contrate una empresa para hacerlos)

Una vez constituido el equipo de trabajo, es imprescindible ofrecer una capacitación al grupo y, en particular, a los codificadores, que serán los responsables del análisis de las noticias y el llenado de las fichas. Este paso es clave porque son ellos quienes estarán a cargo de recabar la información. En este caso la capacitación será el espacio para despejar las dudas, aunar criterios y reforzar la concepción de que el monitoreo requiere un trabajo en equipo. La capacitación se completará además durante el período de prueba.

## **B. Consejo asesor**

Además del equipo mencionado, el monitoreo precisa de la participación de un grupo experimentado que actúe como Consejo Asesor, aportando experiencia y otorgando jerarquía al proyecto, por lo que su selección también amerita especial atención.

Es recomendable que el Consejo esté constituido por periodistas, académicos, consultores de opinión pública, organizaciones vinculadas al periodismo, a la investigación y a la capacitación profesional. Su participación será Ad honórem.

## **C. Planificación**

Para determinar los objetivos específicos se debe considerar el contexto sociopolítico y legal en el cual se enmarcan los comicios; tener en cuenta el alcance de las elecciones sometidas a monitoreo, y decidir si se va a analizar la cobertura de un solo candidato o se va a relevar el acceso de todos los postulantes a los medios de comunicación. Luego es preciso identificar las preguntas que sustentan el estudio, por ejemplo:

- ¿Todos los candidatos tienen acceso a los medios de comunicación durante el período preelectoral?
- ¿La ciudadanía puede acceder a toda la oferta electoral a través de los medios?
- ¿Los medios de comunicación tienen candidatos preferidos?

- ¿Es legítimo que los medios favorezcan a un candidato?
- ¿Existe una relación entre la cobertura de los medios y los resultados de las elecciones?

Estas preguntas deben desembocar en la resolución de los objetivos particulares del monitoreo y la identificación de los resultados a los que se aspira llegar.

#### **D. Cronograma de actividades**

Como en todo monitoreo, es importante implementar un cronograma por su aspecto ordenador del plan de acción, que obliga a ubicar en el tiempo cada uno de los momentos del proceso de monitoreo y sus respectivas actividades. Es fundamental hacer hincapié en aquella actividad que se defina como central y prever el tiempo específico que insumirá cada una de las tareas, de lo contrario se pueden producir variaciones inesperadas en el cronograma.

El monitoreo debe iniciarse dos meses antes de la fecha de las elecciones. Por ejemplo, en el caso de Poder Ciudadano, en el 2003 el monitoreo comenzó el 24 de febrero y las elecciones fueron el 27 de abril. Este período se dividirá además en diferentes cortes informativos de acuerdo a lo que la OSC determine conveniente. La experiencia de Poder Ciudadano sugiere hacer tres cortes informativos en el desarrollo del monitoreo.

Presentar la información paulatinamente a los medios de comunicación, a los candidatos y fundamentalmente a la ciudadanía, conlleva varios beneficios. Por un lado, alivia la labor de la OSC promotora, ya que permite sistematizar el trabajo en etapas o períodos, lo que facilita el manejo de los datos obtenidos. Por otro, permite observar las variaciones en la cobertura, ya que los candidatos no contarán con la misma cantidad e intensidad dos meses antes de las elecciones, un mes antes de los comicios, o la noche previa a su realización. Por eso es bienvenido el corte en la labor de relevamiento.

## **E. Tipo de estudio**

La metodología de esta investigación se construye en función de la necesidad de evaluar la pluralidad de la cobertura en situaciones electorales. En estos casos, se puede limitar la medición a aspectos formales cuantificables. En caso de que se consideren insuficientes, se pueden medir variables cualitativas, aunque puede ser muy complejo, a la vez que susceptible a subjetividades difíciles de identificar con este tipo de estudio.

## **F. Herramientas para el análisis de la información**

Como se dijo previamente, el estudio del monitoreo está basado en la teoría de la “agenda-setting”, que señala que los medios influyen sobre qué actores y qué temas se discuten en la agenda pública, más que en conductas o actitudes.

En cuanto al análisis de la información recabada podemos señalar que Poder Ciudadano llevó adelante:

- Un análisis temático, que permite hacer un seguimiento de los temas discutidos en las agendas de los candidatos. La identificación e incorporación de temas es una tarea dinámica, pues suele ocurrir que un hecho noticioso pida la incorporación de una nueva temática al listado durante la marcha del monitoreo.
- En la experiencia de Poder Ciudadano, se utilizó para el análisis hemerográfico (vinculado al estudio de la prensa gráfica) la técnica de medir las superficies en centímetros cuadrados y obtener, por una sencilla cuenta, los porcentajes relativos. Esta técnica permite hacer un cálculo de la cantidad de espacio otorgado por la prensa a cada candidato, y sobre cuál es la cantidad de espacio adjudicado a cada tema. Además, devela la frecuencia de titulares, noticias, entrevistas, notas, comentarios y editoriales que se publicaron, el número de noticias dedicadas al tema electoral en general y a cada uno de los candidatos, en particular.

- En cuanto al alcance temporal, se sugiere que se trate de un estudio longitudinal en el tiempo. Sin embargo, una investigación puede realizarse atendiendo en profundidad al sujeto considerado en un momento concreto.

## **G. Variables**

Para poder medir resultados es necesario establecer para cada objetivo una o más variables.

Podemos encontrarnos con dos tipos de variables:

- Cuantitativas, que son aquellas que pueden objetivamente medir un resultado (por ejemplo, cantidad de candidatos en campaña cubiertos por los medios).
- Cualitativas, que son aquellas que expresan resultados subjetivos, que incluyen una apreciación personal y/o valoración (por ejemplo, el modo en que es tratado o descrito determinado candidato).

Cabe indicar que la necesidad de evaluar la equidad de cobertura en situaciones electorales, hace que la medición se oriente principalmente a los aspectos cuantitativos.

## **III. Presentación de resultados**

Los resultados obtenidos tienen entre sus principales destinatarios a la ciudadanía, así como a los propios partidos políticos y sus miembros. El monitoreo aspira a promover una cobertura inclusiva de los candidatos y sus propuestas por parte de los medios de comunicación, por lo cual sus conclusiones también estarán dirigidas a los propios medios de comunicación, que contarán así con un insumo que les permitirá ajustar la cobertura informativa que vienen realizando, si así lo desean. Entonces, a partir del procesamiento de los datos, se elaborarán gráficos que permitan visualizar fácilmente los resultados, así como comunicados de prensa que sinteticen las características del estudio y las conclusiones obtenidas.

Una vez definidos los gráficos que serán presentados públicamente, se debe buscar su difusión por la mayor cantidad de vías posibles, fundamentalmente a través de los medios y los líderes de opinión, con el objetivo de que puedan ser conocidos por la ciudadanía, los dueños de los medios de comunicación, los periodistas y la clase política, favoreciendo así el “acercamiento” a la información y el intercambio que a partir de ello se inicie.

Los resultados podrán ser difundidos a través de:

- Conferencia de prensa en la que se realizará una presentación de los gráficos en PowerPoint o su proyección en filminas.
- Medios de prensa y periodistas gráficos, radiales y televisivos (tanto masivos como alternativos)
- Medios de comunicación electrónicos
- Páginas en Internet
- Correo dirigido a público objetivo (red de periodistas y OSCs, base de datos de políticos, contactos académicos, etc.)
- Seminarios o encuentros de intercambio sobre la temática

#### **IV. Evaluación**

Al finalizar la experiencia resta la instancia de la evaluación. Si bien aquí está pautada operativamente, al final del proceso es un eje transversal a todo el monitoreo. La sugerencia de un miembro del Consejo Asesor, el aporte de un codificador, una falla en el equipamiento o un cálculo errado en los tiempos de procesamiento de los datos nos llevarán a modificar o confirmar lo planificado.

En este monitoreo en particular se debe medir también qué impacto tuvo el trabajo en los medios de comunicación. Esta tarea cobra vital importancia por ser el ámbito en el que se busca producir cambios. No hay que olvidar que los responsables de los propios medios serán quienes decidan qué, cómo y cuándo difundir la información producida.

### La televisión pública

Durante la campaña electoral 2007, Canal 7, de propiedad estatal, llevó adelante una cobertura especial de las actividades de campaña de la candidata oficialista Cristina Fernández de Kirchner y de los actos de campaña en los cuales el entonces Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, fomentaba el voto a favor de esta candidata.

**Poder Ciudadano** realizó un seguimiento de la programación del canal durante los dos últimos meses de campaña.

La observación de esta cobertura llevó a **Poder Ciudadano** a realizar un pedido de información a la emisora televisiva para acceder a las diferentes tarifas que cobra la señal para publicitar en sus diversos programas. A partir de la respuesta del canal y del relevamiento de los minutos durante los cuales se cortaba la programación, en cualquier momento de la misma, se calcularon los siguientes costos:

- 451 minutos de aire “donó” Canal 7 a la campaña de Cristina Fernández de Kirchner.
- 2.836.200 pesos (aproximadamente 950 mil dólares) en concepto de publicidad debería haber pagado el Frente para la Victoria (partido de Fernández de Kirchner) para que Canal 7 transmitiera los discursos de campaña de la candidata.

Canal 7 interrumpió su programación sólo en una oportunidad para cubrir a otro candidato. Fue el 25 de octubre, para cubrir durante 12 minutos el cierre de la campaña de Elisa Carrió.

### Bibliografía

- Poder Ciudadano. *Herramientas Para la Participación Ciudadana*. Argentina: Poder Ciudadano, 2005.
- & Participa. *Manual de Monitoreo de Medios en Periodos Electorales*. Argentina: Poder Ciudadano, 2004. [www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org)



# Instituto Interamericano de Derechos Humanos

## Asamblea General

(2007 - 2009)

Thomas Buergenthal  
Presidente Honorario

Sonia Picado S.  
Presidenta

Mónica Pinto  
Vicepresidenta

Margareth E. Crahan  
Vicepresidenta

Pedro Nikken  
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba  
Line Bareiro

Lloyd G. Barnett

César Barros Leal

Allan Brewer-Carías

Marco Tulio Bruni-Celli

Antônio A. Caçado Trindade

Gisèle Côté-Harper

Mariano Fiallos Oyanguren

Héctor Fix-Zamudio

Robert K. Goldman

Claudio Grossman

María Elena Martínez

Juan E. Méndez

Sandra Morelli Rico

Elizabeth Odio Benito

Nina Pacari

Máximo Pacheco Gómez

Hernán Salgado Pesantes

Wendy Singh

Rodolfo Stavenhagen

### Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Paolo G. Carozza  
Luz Patricia Mejía  
Felipe González  
Florentín Meléndez  
Víctor E. Abramovich  
Clare Kamau Roberts  
Paulo Sérgio Pinheiro

### Corte Interamericana de Derechos Humanos

Cecilia Medina-Quiroga  
Diego García-Sayán  
Manuel E. Ventura Robles  
Sergio García-Ramírez  
Leonardo Franco  
Margarette May Macaulay  
Rhadys Abreu Blondet

Roberto Cuéllar M.  
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.