



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

ESCUELA
DE POLÍTICA
Y GOBIERNO

Maestría en Análisis, Gestión y Derecho Electoral

Tesis:

“La regulación de la observación electoral
desde la perspectiva de
la accountability social”

Autora: M. Rosario Pavese

Directora: María Inés Tula

Lugar y Fecha: Buenos Aires, 8 de marzo de 2021

Correo electrónico: ropavese@gmail.com

ABSTRACT: La observación electoral (OE) es una práctica de asistencia democrática ampliamente difundida en la región, sin embargo es poco lo que sabemos sobre ella. En este trabajo de investigación intentaremos comprender el efecto de estas regulaciones sobre la posibilidad de observación de las organizaciones de la sociedad civil, entendiendo que la OE constituye una práctica no de legitimación del proceso electoral si no de “accountability social”. Para esto nos centraremos en dos objetivos. En primer lugar, describir el desarrollo normativo de la OE en América latina, analizando y comparando el carácter habilitante o restrictivo de dichas normativas, en el marco del paradigma de “accountability social” y protección del espacio cívico, así como también las respuestas de las organizaciones sociales a estos diversos contextos. En segundo lugar, realizar recomendaciones específicas para la elaboración de leyes “habilitantes” para el ejercicio de la accountability social en el contexto de la OE, a partir del estudio de dos casos (Argentina y CABA). Intentaremos identificar condiciones habilitantes y restrictivas para el trabajo de la sociedad civil organizada, a partir del análisis descriptivo regional, y del estudio en profundidad de los casos de Argentina y la Ciudad de Buenos Aires, para finalizar con algunas recomendaciones para una correcta regulación de la observación electoral doméstica.

Palabras clave: observación electoral - espacio cívico - estándares electorales - asistencia electoral - sociedad civil - accountability social - normativas electorales - organizaciones de la sociedad civil - elecciones

Agradecimientos

Esta tesis constituye un reflejo de un interés y compromiso personal, pero motivado por el incansable trabajo de la sociedad civil organizada. El inicio de mi carrera como politóloga estuvo marcado por el activismo desde las ONG, tanto en Argentina como a nivel regional, que me abrió las puertas para aprender, experimentar y desafiarme. Esto marcó un profundo compromiso por el fortalecimiento de la democracia, y la convicción de que no hay desarrollo posible sin un cambio de paradigma hacia la efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos.

Quisiera agradecer principalmente a María Inés Tula, Directora de Tesis y quien me guió (y motivó) en este largo recorrido. Hubiera sido imposible para mí concretar esta tesis sin el acompañamiento de una profesional talentosa, multifacética y feminista como ella, que comprende las complejidades que enfrentamos aquellas que sin dedicarnos de lleno a la producción teórica y académica, queremos formarnos y mejorar nuestras capacidades profesionales constantemente.

Gracias a todas y todos los entrevistados y consultados en este proceso, que han ido apoyando no solo esta tesis si no también mi propio desarrollo profesional. Por mencionar a algunos de ellos, Flavia Freidenberg (en cuya materia comenzó a surgir la idea de esta tesis), Betilde Muñoz Pogossian, Facundo Galván, Carlos Varetto, Sebastián Schimmel, Alejandra Lázzaro, entre otros. Los espacios de debate en SAAP, IDICSO y las charlas en clase en UNSAM y UBA constituyeron un espacio valiosísimo para poner en tensión las ideas que se iban desarrollando en este trabajo. Agradecer especialmente a las organizaciones de la sociedad civil miembros del Acuerdo de Lima, Capítulos de América Latina de Transparencia Internacional y otras que lideran el trabajo en materia de observación electoral. Admiro profundamente su dedicación y profesionalismo en pos de la mejora de las elecciones y de las instituciones en nuestra región. Particularmente a Poder Ciudadano y a su equipo, organización que me formó durante tantos años y que permitió experimentar la observación electoral de primera mano.

Finalmente pero aún más importante, a mi familia y amigos, quienes sufrieron muchos “no puedo, tengo que hacer tesis”. Nada sería posible sin su sostén y acompañamiento.

Índice:

- [Introducción](#).
- [Capítulo I](#): ¿Qué es la observación electoral? Estado de la cuestión.
 - I.1 ¿Por qué y para qué estudiar la observación electoral?
 - I.2 Definiciones conceptuales. Semejanzas y diferencias con otras formas de control y/o supervisión. El acompañamiento electoral.
 - I.3 Clasificación de distintos tipos de observación electoral.
 - I.4 La consolidación de la observación electoral como norma internacional y su evolución en el contexto regional.
 - I.5 Las Misiones de Observación Electoral en la actualidad.
- [Capítulo II](#): Consideraciones metodológicas.
 - II.1 Investigaciones recientes y aporte de esta investigación a su estudio general.
 - II. 2 Marco teórico.
 - II.3 Objetivos de esta investigación.
 - II. 4 Metodología.
 - II.5 Fuentes y técnicas de recolección de información.
- [Capítulo III](#): El desarrollo de la OE doméstica y su correlato normativo.
 - III.1 La observación electoral doméstica o nacional.
 - III.2 La normativización de la observación electoral.
 - III. 3 Análisis de las referencias constitucionales en torno al derecho de OE.
 - III.4 Institucionalidad de las normativas infraconstitucionales y su carácter

habilitante o restrictivo.

- [Capítulo IV](#): La regulación de la OE en Argentina.
 - IV.1 El surgimiento de la OE en la práctica y el rol de la sociedad civil.
 - IV.2. La normativa de acompañamiento cívico 128/11.
 - IV.3 La puesta en marcha. La implementación de la Acordada de Acompañamiento Cívico 128/11.
 - V.4 Las limitaciones en la práctica. Obstáculos y aprendizajes.
 - IV.5 Readaptaciones e innovación de parte de la sociedad civil para superar las restricciones normativas. La “observación electoral comunitaria o en red”.
- [Capítulo V](#): La regulación de la OE en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 - V.1 La incorporación de la OE en el Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 - V.2 Análisis de la regulación de la OE en el nuevo Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 - V.3 Recomendaciones para la reglamentación de la OE.
- [Algunas conclusiones e ideas para profundizar la investigación](#).
- [Anexo](#).
- [Referencias bibliográficas](#).

Siglas y abreviaturas destacadas

ACE - Red de Conocimientos Electorales

CNE - Cámara Nacional Electoral Argentina

DINE - Dirección Nacional Electoral Argentina

ICLN - Centro Internacional para la Ley sin Fines de Lucro

IFES - Fundación Internacional para Sistemas Electorales

IIDEA - Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

IRI - Instituto Internacional Republicano

MOE - misión de observación electoral

NAMFREL - National Citizens' Movement for Free Elections

NDI- Instituto Nacional Demócrata

ODIHR - Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos OSCE

OE - observación electoral

OED - observación electoral doméstica o nacional

OEI - observación electoral internacional

ONG - Organización/es no gubernamentales

ONU- Organización de las Naciones Unidas

OSC - Organizaciones de la sociedad civil

OSCE - Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

PIDCP - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PC - Poder Ciudadano

UE - Unión Europea

USAID - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Introducción¹

“a la diligencia, al interés
que los mismos electores se tomen por la cosa pública,
el prestigio de la institución del sufragio y la vitalidad
del sistema republicano (...)”

Joaquín V. González

El presente trabajo de investigación tiene como objeto de estudio la observación electoral (OE de aquí en adelante) en América Latina, y más particularmente, su análisis en el marco de la accountability social y el espacio cívico. La observación electoral consiste fundamentalmente en “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” (Boneo et al. 2007). Marcelo Escolar (2012) establece como, contrariamente al sentido común, “la gobernanza electoral no administra la confianza en el proceso electoral —y con ello, la legitimidad de las autoridades democráticas— sino todo lo contrario: administra la desconfianza de los actores políticos hacia el proceso electoral y la necesaria incertidumbre (falta de sesgo) en los resultados electorales obtenidos”. La intervención de actores externos al proceso de gobernanza electoral, de acuerdo a la definición inicial planteada, se vuelve una actividad que puede afectar, para bien o para mal, esta desconfianza e incertidumbre. En nuestra región, la consolidación democrática trajo aparejada una proliferación de diversos tipos de OE, impulsada tanto por organismos internacionales como por organizaciones de la sociedad civil. Tal como establece Sharon Lean (2012), Latinoamérica cuenta con la mayor experiencia en materia de observación electoral del mundo, no solo por parte de organizaciones internacionales, sino que con un vasto y temprano desarrollo de asociaciones locales de ciudadanos y ciudadanas abocadas a esa tarea. Sin embargo es poco lo que sabemos acerca de

¹ En algunos pasajes de la presente investigación se utiliza el lenguaje de modo genérico, sin diferenciación de género, lo cual no pretende implicar un sesgo de exclusión, segregación o discriminación.

sus características e implicancias para el sistema de gobernanza electoral, y para la democracia de cada país y de la región.

Para lograr entender mejor el fenómeno de la OE y sus consecuencias para el desarrollo de las elecciones, comenzaremos esta investigación planteando en el Capítulo I un panorama básico acerca de los aspectos fundamentales de observación electoral y su aporte para el campo de la gobernanza electoral. Desarrollaremos sus características principales, diferencias con otras formas de asistencia electoral, y diversas categorías para su clasificación. Hacia el Capítulo II presentaremos los fundamentos metodológicos de esta investigación, centrándonos en los conceptos de accountability social y espacio cívico. La clasificación primaria de la OE en torno a su carácter nacional o internacional presenta un primer desafío. Mientras que las OEI se realizan en general por invitación y se enmarcan en los términos de la diplomacia internacional, las organizaciones nacionales realizan una tarea de naturaleza diferenciada. Como intentaremos demostrar más adelante, su accionar no está orientado a “legitimar” el proceso, sino más bien a activar los mecanismos de accountability social. Una de las características fundamentales de esta accountability social es que los actores sociales pueden ejercer estas funciones de vigilancia, control público y denuncia sin necesidad de contar con mayorías especiales o con atribuciones constitucionales para el control. Esto les otorga cierto dinamismo que escapa a las rígidas estructuras burocráticas. Sin embargo, si las leyes se vuelven demasiado restrictivas, pueden volver impracticable este control. De modo contrario, ante la falta de reglas claras para la observación doméstica, los gobiernos pueden recurrir a un diverso menú para limitar la intervención de las organizaciones sociales en el proceso electoral. La generación de obstáculos prácticos para su realización puede generar barreras casi insuperables para las organizaciones. La denegación del permiso para observar, la adopción de requisitos demasiado altos para inscripción de voluntarios, o el cambio de reglas en medio del proceso son ejemplos reales que diversas ONG de América Latina han tenido que enfrentar. Por los motivos expuestos anteriormente es que resulta clave analizar cuál es el marco normativo en el cual se enmarca la OE doméstica en la región, y si este genera condiciones habilitantes o restrictivas para el desempeño de la sociedad civil organizada. Hacia el Capítulo III, y a partir de la consolidación de la OE como “norma internacional”, presentaremos el panorama de observación electoral internacional y doméstica en la región, para luego poder estudiar cómo distintos países han plasmado esta “norma” en

normativas propias que regulan la OE dentro de su propio sistema electoral. Posteriormente, en los Capítulos IV y V, estudiaremos casos empíricos de relevancia para comprender si se trata de casos de apertura o clausura del espacio cívico, y cómo repercutió la creación de normativa que regula la OE en las posibilidades de observación de la sociedad civil. Analizaremos el caso argentino, a partir de la peculiaridad de su regulación y las estrategias que la sociedad civil adoptó, en primer lugar para promover y lograr la regulación de la OE, pero luego para saltar las restricciones impuestas en la aplicación de esta misma normativa, y posteriormente, el caso de la Ciudad de Buenos Aires y su reciente regulación de la observación electoral a nivel local, que recoge aprendizajes de la experiencia nacional. Finalmente, intentaremos dejar algunos aportes para la elaboración de leyes y reglamentaciones “habilitantes” para la realización de OE en la región, y algunas líneas de investigación que se abren a partir de este trabajo.

Capítulo I: ¿Qué es la observación electoral? Estado de la cuestión.

I.1 ¿Por qué y para qué estudiar la observación electoral?

Muchos años y muchas elecciones han pasado desde el retorno de la democracia en América Latina y la región presenta en su mayoría, excepto contados casos, con democracias robustas al menos desde una perspectiva electoral. Las elecciones libres y periódicas² se han convertido en una premisa básica para el funcionamiento de las democracias modernas, constituyendo el medio por excelencia para la definición de cargos públicos³ (Freidenberg, 2017)⁴. Sin embargo, la mera realización de elecciones no garantiza de por sí que dichos procesos sean sustancialmente democráticos. Entra en juego aquí el valor de la OE, el cual entendemos como un ejercicio de accountability social y fortalecimiento de la democracia. El paradigma de la accountability social engloba un “conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONGs, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados por una común preocupación por mejorar la transparencia y la accountability del accionar gubernamental” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). A partir de dicha preocupación, estos actores cívicos desarrollan una serie de acciones o herramientas que les permiten supervisar o controlar el accionar de organismos públicos y sus funcionarios, realizar denuncias y ayudar así a activar otros mecanismos de accountability tradicional. La sucesión ininterrumpida de procesos electorales en América Latina ha elevado las expectativas de los votantes y complejizado el modo en que los actores políticos intentan influir en sus resultados. La ciudadanía tiene derecho a participar y ser parte de los gobiernos, así como de los asuntos públicos en general. Este precepto se encuentra resguardado en el Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en el Artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre (1948), y posteriormente el Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966)⁵. Si bien estas declaraciones no hacen referencia explícitamente al concepto de “democracia”, establecen

² Entendidas como “un mecanismo institucionalizado a través del cual un grupo de individuos expresa sus preferencias para decidir quiénes se desempeñarán en los puestos de un órgano, unipersonal o colegiado, con atribuciones de gobierno, representación o control, y por tanto, con autoridad sobre ese mismo grupo”, De Luca, Miguel, 2011.

³ Esto se aplica inclusive a aquellos procesos de destitución de representantes por enjuiciamiento, tal es el caso de Dilma Rousseff, por el cual asume la Presidencia temporalmente el segundo en la línea, previamente elegido mediante elecciones populares pero para otro cargo.

⁴ Así lo reflejan los tratados y convenciones internacionales a los que los países latinoamericanos han adherido (Melroe, 2008).

⁵ Si bien para esta investigación se hace foco en el derecho de participación en los asuntos públicos, estas declaraciones o tratados también incluyen el resguardo a otros derechos fundamentales para la vida en democracia, tales como la libertad de expresión, la no discriminación, la libertad de reunión pacífica, o el derecho a la asociación con otras personas. En su conjunto, estos derechos se articulan para permitir un efectivo ejercicio de la democracia. Es en este contexto que cobran relevancia otros instrumentos internacionales tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

por ejemplo que *“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”* y referencian a la participación ciudadana como un derecho fundamental (Cuadro I, Anexo). El PIDCP por su parte, hace mención a los “derechos y oportunidades” que los ciudadanos gozan para participar de los asuntos públicos, instando a los Estados a generar medidas positivas que promuevan el involucramiento activo de la ciudadanía (Comisión Europea, 2016a). Esta idea de participación ha evolucionado, y el rol la ciudadanía se ha ido transformando de un paradigma de “receptor” de beneficios a un sujeto activo capaz de intervenir en el proceso de formación de las políticas públicas (el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil con foco en la participación ciudadana, y la posterior consolidación de movimientos como el del gobierno abierto son una prueba de esto). Esto se vio plasmado en el surgimiento de actividades tales como la OE, que le brindan a la sociedad civil una herramienta para el control. Tal como establece Boneo et al (2007), *“si bien ya no existe la necesidad de antaño de legitimar las elecciones, hay 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”*. El rol de los observadores electorales como “guardianes” imparciales de la legitimidad de una elección constituye una herramienta más para garantizar que los resultados reflejen verdaderamente la voluntad de los electores (ACE, 2019b). De acuerdo a Carothers (1997), la OE bien estructurada también puede servir para sostener procesos frágiles, particularmente en procesos de transición, dándole garantías a los actores políticos acerca de la legitimidad o seriedad de un proceso electoral. La participación de actores internacionales puede llevar confianza a la ciudadanía acerca de la seriedad del proceso, o inclusive proveer garantías para los competidores políticos⁶. Es así que la consolidación de la democracia electoral latinoamericana se vio acompañada por un proceso de profesionalización de la OE, liderado en gran medida por organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) o la Unión Europea (UE), pero también impulsado localmente por organizaciones de la sociedad civil que encontraron la necesidad de supervisar / controlar de modo sistemático los procesos electorales, y en la OE una herramienta para hacerlo.

⁶ Esto sin embargo debería ser considerado como una consecuencia deseada y no un fin en sí mismo, ya que generar una misión de observación electoral (MOE) para legitimar un proceso podría llevar a la alteración de la objetividad de los observadores.

Son millones y millones de dólares que los países y organismos internacionales invierten año a año en realizar misiones de OE, que a su vez ponen en juego la legitimidad o credibilidad de un proceso electoral. Y sin embargo es poco lo que sabemos sobre su naturaleza, regulación y consecuencias. Asimismo, el rol y valor de la OE no está exento de discusiones. Autores altamente prestigiosos como Pippa Norris entienden que la OE no sirve como instrumento válido para medir la integridad de una elección (Comma et al 2015), debido a las condiciones en las cuales se realiza. Tampoco escapa del debate cuál es y cuál debería ser el rol de la OE, e inclusive qué entendemos por ella. Entender mejor la OE en su conjunto, pero particularmente cómo es regulada por los gobiernos de la región nos permitiría desarrollar políticas más efectivas, equitativas y habilitantes para el trabajo de accountability social de la sociedad civil organizada. Para profundizar en este análisis, comenzaremos por establecer el concepto de OE y sus semejanzas y diferencias con otros tipos de control electoral.

I.2 Definiciones conceptuales. Semejanzas y diferencias con otras formas de control y/o supervisión. El acompañamiento electoral.

Para comenzar este análisis tomaremos la definición (ver Cuadro II, Anexo, para una clasificación comparada de acuerdo a su objetivo principal) del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IIDEA), una de las que más consenso ha logrado a través de los años, para la cual la OE consiste en “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” (Boneo et al. 2007). Esta definición hace hincapié en la inclusión de actores al proceso que no necesariamente cuentan por norma con tareas de control específicas. La OEA (2008), organismo internacional reconocido en esta materia, entiende por OE a aquel *procedimiento mediante el cual un grupo organizado de personas ajenas a la institución que organiza el proceso lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones y actividades complejas para constatar en forma directa, completa y exacta un proceso electoral*. A partir de estas dos primeras definiciones, las de IIDEA y OEA, podemos establecer un presupuesto básico: la OE abre la posibilidad de participación, *incluye* a nuevos actores sociales, aquellos que tal

como menciona la definición, no están inherentemente autorizados a participar en el proceso. Tal premisa fundamenta su carácter esencialmente participativo. Estos actores pueden ser parte constitutiva de ese proceso, como ser los ciudadanos nacionales del país donde se realiza la OE, o externos, en el caso de observadores extranjeros interesados. Sin embargo, este concepto no escapa a la polémica. De acuerdo a autores como Galván (2015), debemos entender como OE solo a aquella *“recolección de información sobre un proceso electoral llevada a cabo por actores públicos o privados, domésticos o internacionales habilitados para tal fin, en función de objetivos políticos o técnicos”*. De ser correcta esta última afirmación, las normas que habilitan o enmarcan esta práctica cobran un valor particular. El establecimiento de “reglas del juego” claras y justas en un componente vital del sistema democrático, que permite que partidos políticos, candidatos y ciudadanos compitan en un marco de equidad (Melroe, 2008). Sin embargo, si solo es OE aquello habilitado por el Estado para serlo, *las normas de OE pueden convertirse en un mecanismo sencillo para restringir el espacio cívico de la sociedad civil y su capacidad de participación en el proceso político*. Por otro lado, numerosas expresiones de observación electoral se han producido previamente al surgimiento de las leyes que hoy las habilitan. Las normativas son recientes, y se han encargado de encauzar legalmente una actividad que ya se encontraba en funcionamiento⁷.

Pero, ¿cómo se diferencia la OE de otros tipos de control electoral? (Ver Cuadro III, Anexo). La ONU (2018), incluye a la OE dentro de su amplio menú de asistencia electoral, pero la diferencia claramente de otras tales como la certificación o la supervisión de elecciones⁸:

“Observación electoral: la OE consiste en la recolección sistemática de información de un proceso electoral mediante la observación directa y en base a metodologías establecidas, frecuentemente analizando tanto datos cualitativos como cuantitativos. El proceso de observación usualmente lleva a la presentación de una declaración pública acerca de la evaluación de la conducta del proceso electoral en general (...).

⁷ Como por ejemplo en el caso de Colombia, donde la Misión de Observación Electoral (M.O.E.), organización de la sociedad civil colombiana, comenzó a desplegar misiones de gran alcance territorial amparados en el derecho constitucional de participación política. O el caso de Argentina, en el cual las organizaciones de la sociedad civil que ya practicaban la OE fueron quienes le pidieron a la autoridad electoral que regule en esta materia.

<http://poderciudadano.org/junta-nacional-electoral-de-capital-federal-impide-la-observacion-electoral/>

⁸ Texto originalmente en inglés, traducción realizada por la autora. El texto original puede ser consultado en: <https://dpa.un.org/en/elections#UN%20Entities%20Providing%20Electoral%20Assistance>

Certificación / verificación⁹: El término certificación es ampliamente entendido en la práctica electoral como un proceso legal por el cual una autoridad nacional aprueba o certifica el resultado final de su propia elección nacional.

Supervisión de elecciones: La supervisión de elecciones requiere la aceptación y aprobación por parte de la ONU de cada fase del proceso electoral para dar fe de la credibilidad del proceso electoral en general”¹⁰

Cabe especificar asimismo la distinción entre **OE** y **fiscalización partidaria**. Si bien en la práctica comparten el carácter de control o evaluación del proceso, la fiscalización forma parte de las potestades de los partidos políticos, quienes designan representantes en cada puesto de votación para resguardar sus votos. Los fiscales se identifican abiertamente con el interés de un partido en particular, mientras que los observadores deben demostrar imparcialidad y compromiso hacia el desarrollo del proceso en su conjunto, no a los intereses en particular de una facción. Asimismo, los fiscales se encuentran habilitados para intervenir directamente en el proceso (firman actas de recuento de votos por ejemplo), mientras que los observadores no pueden interferir: su función debe limitarse a observar, registrar y reportar.

ACE (2018b) establece por su parte que: “El mandato de los observadores electorales consiste en recolectar información y realizar un juicio informado sin interferir en el proceso: El mandato de los monitores (o fiscales partidarios) es observar el proceso e intervenir si las leyes están siendo violadas; El mandato de los supervisores electorales es certificar la validez del proceso electoral”¹¹. Diferencia a la OE además de la **mediación**, en la cual un tercero interviene en disputa para llegar a un acuerdo común, el **monitoreo**, que implica la autoridad para observar el proceso e intervenir en caso de que alguna norma sea violada, y la supervisión y la asistencia técnica ya mencionadas anteriormente. La supervisión y el monitoreo pueden ser fácilmente confundidos con le OE ya que todos ellos recolectan información y la sistematizan para emitir un juicio sobre el desarrollo del proceso. Sin embargo, sus roles son distintos, en relación con la autoridad que se le confiere a los actores

⁹ La certificación y supervisión no son aplicadas en la actualidad con frecuencia. En el caso de la supervisión, la diferencia sustancial radica aquí en que la ONU puede solicitar acciones remediativas en caso de considerar que el proceso no fue satisfactorio.

¹⁰ Asimismo, y en casos particulares en los cuales se presenta una transición política, ONU puede encargarse de la conducción y organización de todo el proceso electoral de algún estado miembro (ACE Enciclopedia Electoral), como por ejemplo en Camboya (1992-1993) y Timor Leste (2001-2002), o compartir la responsabilidad con el Estado miembro, como en Afganistán en 2004-2005 e Irak en 2005.

¹¹Párrafo original en inglés, traducción propia.

para interferir en el proceso.

Un párrafo aparte merece la distinción, que tan recurrentemente se aplica en América Latina, de “**Observación electoral**” y “**Acompañamiento cívico**”. El desarrollo de las normativas que regulan la OE ha generado el surgimiento de estos términos tales como “acompañamiento cívico o electoral”, que buscan de algún modo atenuar la figura del observador “calificador” del proceso, y acentuar el componente de acompañamiento o aprendizaje. UNASUR ha elegido en el año 2011 el término “acompañamiento electoral” por ejemplo para regular sus actividades de visita a los procesos electorales. Estas misiones de acompañamiento son en general acciones de cooperación técnica horizontal, es decir, entre autoridades y técnicos de otros institutos electorales (Lonati, 2015), pequeñas, de corta duración, y focalizadas en el monitoreo de la jornada de votación propiamente dicha, lo cual las diferencia de la metodología aplicada por OEA (Planchuelo 2015). Sin embargo el punto más significativo aquí es la independencia del proceso de observación, condición sine qua non de las OE. Planchuelo (2015), establece 5 modalidades en las cuales esta independencia debe resguardarse: “(1) independencia para «observar» y operar en el terreno libremente, sin coacciones ni cortapisas; (2) independencia en la protección legal de bienes y personas que componen la misión; (3) independencia para componer la misión de observación según criterios técnicos propios, y sin influencias; (4) independencia para poder alcanzar y publicar conclusiones sobre el proceso electoral observado, sin interferencia de autoridades nacionales y actores externos; (5) independencia para emitir recomendaciones a las autoridades del país observado para mejorar su democracia electoral”. Siguiendo a Planchuelo (2017), la OE “es una actividad independiente, neutral y autónoma, que evalúa el proceso electoral en su conjunto de manera sistémica, y sin interferencia de las autoridades del país que celebra elecciones; por el contrario, el acompañamiento no ostenta el alcance cuantitativo ni cualitativo que engloba el término observación pues se limita a invitar a individuos extranjeros a observar las actividades relativas al día de la votación mediante una presencia política mayormente simbólica”.

Para efectos de este trabajo, utilizaremos principalmente las definiciones de IIDEA y de Galván, en diálogo, para intentar determinar el efecto que una regulación demasiado estricta pueda generar sobre la capacidad de acción de la sociedad civil. Nos interesa analizar si estas

normativas generan las condiciones propicias para la realización de una verdadera tarea de observación electoral independiente. Analizaremos este punto con profundidad en el Capítulo III.

I.3 Clasificación de distintos tipos de observación electoral.

A partir del recorrido a través de la literatura existente en torno a la OE; se puede determinar una clasificación básica para su análisis¹²:

- Según los aspectos de la elección que se observan, puede clasificarse como una OE directa (observa el acto propio del día de la elección) o indirecta (observación de las etapas previas o posteriores al día de la elección). También puede clasificarse como OE de corto o largo plazo.

- Según la nacionalidad de los observadores (observación internacional o nacional, también conocida como ``doméstica``). Tal como afirman Thompson y Cuellar (2008) la observación internacional es más antigua y consolidada, mientras que la nacional solo recientemente ha sido objeto de mención en las legislaciones y los intentos de regulación estatal. Más allá de su recorrido histórico, su carácter nacional le imprime diferencias sustanciales a ambos procesos, que desarrollaremos en profundidad en el Capítulo III.

- Según el tipo de OE que se realice, y en relación a su desarrollo histórico, se las puede clasificar en ``generaciones``. La primera generación refiere a las primeras experiencias de OE, donde se observaba puntualmente el día de la elección. La segunda generación refiere a aquellas OE donde se empezó a observar el proceso electoral amplio, incluyendo sus etapas pre y post acto comicial. La tercera generación involucraría una metodología integral (tal como lo establece OEA), con la creación de herramientas para la observación de una amplia gama de derechos, incluyendo el uso de las nuevas tecnologías¹³.

- Según el objetivo que busque¹⁴: una OE puede buscar objetivos técnicos (si la observación es pre eminentemente académica, de investigación. Por ej.: monitoreo de medios) o poner el foco en lo político, por ejemplo la prevención del fraude (Galván, 2015).

¹² Reelaboración propia a partir de diversas clasificaciones, como las propuestas en Boneo, Carrillo y Valverde, 2008.

¹³ A partir de una entrevista realizada a Percy Medina, Secretario General de IDEA Internacional, sede Perú.

¹⁴ Estos tipos no son excluyentes, sino que se presentan a modo de tipos ideales. La mayoría de las OE suelen combinar ambos tipos de observación, pero de acuerdo donde esté puesto el acento será su clasificación.

- También podemos diferenciar las OE focalizadas en un objetivo específico de aquellas OE de movilización (observación en la cual se involucra la participación de un alto número de ciudadanos/as que participan de modo voluntario, en general con la doble finalidad de recabar información pero también prevenir o desalentar el fraude)¹⁵.

Para los efectos de esta investigación se tomarán en cuenta las primeras dos clasificaciones, poniendo el foco en las observaciones nacionales y analizando qué aspectos de la OE se encuentran contemplados en cada normativa.

¿Cuál es entonces el rol de la observación electoral? Si bien pueden variar de acuerdo al tipo de MOE y los actores que la realicen, identificamos tres principales:

- “Policía”: La OE busca controlar el cumplimiento de la normativa electoral, identificar áreas de violación y hacerlas visible o denunciar formalmente su incumplimiento.

- “Experto”: las MOE promueven la mejora de los sistemas. Desde esta perspectiva, buscan transformar y perfeccionar los procesos electorales. Por este motivo es que en general cada MOE realiza y presenta un informe final de observación con recomendaciones.

- “Watchdog o controlador”: la OE presenta un fuerte componente de prevención de fraude e irregularidades. La presencia de observadores en los locales de votación pretende generar un efecto preventivo sobre potenciales maniobras de fraude. Sin embargo, su verdadero impacto es difícil de ser medido y comprobado.

I.4 La consolidación de la observación electoral como norma internacional y su evolución en el contexto regional.

La OE no ha sido desde sus inicios tal como la conocemos en la actualidad. Desde 1857, cuando se realizó en Moldavia y Valaquia (Boneo et al. 2007) la que se considera la primera observación electoral, esta práctica se ha ido transformando y adoptando diferentes formas que evolucionaron junto con la democracia del Siglo XX y XXI. La disputa en torno a la unificación de Moldavia y Valaquia fue procedida por una elección considerada manipulada, finalmente declarada nula bajo la presión internacional. Una comisión conformada por

¹⁵ Ejemplos de este tipo: OE organizada por Transparencia Perú en cada proceso eleccionario, en la cual participan alrededor de 5.000 ciudadanos.

representantes europeos realizó entonces la primera OE, en el marco del Tratado de París (Kelly 2012). Desde ese entonces el rol de la OE ha ido mutando, desde un concepto más ligado a la legitimación política, la prevención del fraude y mitigación de crisis, a un concepto mucho más amplio de fortalecimiento de la democracia (Tuccinardi y Balme, 2013). El fin de la Guerra Fría a nivel mundial¹⁶, y la tercera ola democratizadora a nivel regional, marcaron un punto de inflexión en la expansión de la democracia a nivel global. En palabras de Federica Mogherini (2016), Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión “Unas instituciones democráticas fuertes son vitales para fortalecer un país: pueden ayudar a prevenir crisis futuras, estabilizar zonas devastadas por la guerra o mitigar tensiones antes de que desemboquen en un conflicto armado. Un sistema democrático eficaz necesita elecciones periódicas, integradoras, transparentes y creíbles”. En América Latina, los datos demuestran que las democracias electorales que comenzaron en la denominada “tercera ola”, entre 1978 y 2000, están resultando en su mayoría estables. Esta noción de democracia como norma global generó un caldo de cultivo para las prácticas de OE, vistas no solo como un instrumento de control, pero también de legitimación y apoyo a los procesos electorales frágiles y endebles, que debían dar todas las garantías posibles de institucionalidad y “asepsia democrática”. La necesidad de generar confianza, disuadir el fraude y a potenciales actores de veto con intenciones de alterar la voluntad popular, y de asegurar a su vez que ésta se plasme en cargos elegidos de modo transparente, fueron motivos más que válidos para que la OE se erija como una herramienta valiosa para las democracias reemergentes. Tal como establece Sharon Lean (2012), Latinoamérica cuenta con la mayor experiencia en materia de OE del mundo, no solo por parte de organizaciones internacionales, sino que también con un vasto y temprano desarrollo de asociaciones locales de ciudadanos abocados a esa tarea.

Comenzó a instalarse a la par de las elecciones como norma, la noción de “asistencia electoral internacional” a nivel global. Esta forma parte de los esfuerzos diplomáticos enmarcados en lo que podemos denominar “asistencia democrática”, entendida por Burnell (2008) como la provisión consensuada de apoyo o asesoría técnica, financiera y práctica para el fortalecimiento de la democracia, y en términos más generales, como una tendencia de política exterior por la cual se busca instalar a la democracia como norma a nivel global, cuya

¹⁶ <https://www.cartercenter.org/news/documents/doc2232.html>

aplicación ha ido variando a través de las décadas¹⁷ (ACE Red de Conocimientos Electorales, 2018). A su vez, la OE fue instalándose como una de las principales herramientas de la asistencia democrática. Se espera a partir de la finalización de la Guerra Fría que los líderes políticos celebren elecciones y se sometan a escrutinio y aprobación internacional (Hyde, 2011). De acuerdo a esta autora, hacia 2006, más del 80% de las elecciones fueron observadas a nivel mundial, incluyendo varias de ellas organizadas bajo regímenes de líderes autocráticos. Según los estudios de Kelley (2012), la OE en democracias no establecidas creció de un 10% entre 1975-1987 a un 85% de las elecciones en 2004, siendo el incremento más drástico entre 1989 y 1991, con un crecimiento de 30 al 46%. Siguiendo su investigación, una combinación de factores influyeron en este rápido crecimiento. En primer lugar, los impulsores de la OE lograron presentarla como un mecanismo de fortalecimiento de la democracia a la vez que el contexto internacional se volvía más permisivo para la apertura de los países y la “intromisión” de los externos en asuntos internos. En segundo lugar, el fin de la Guerra Fría corrió el foco de la seguridad a la promoción de la democracia, y por último, donantes y organizaciones internacionales aumentaron el uso político de esta herramienta, lo cual la volvió más atractiva para los países en busca de apoyo.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) comenzó a observar paulatinamente en el año 1962, y la Secretaría de la Commonwealth comenzó a realizar misiones de OE en 1964, en territorios controlados por Gran Bretaña (Kelly 2012). Siguiendo lo establecido por ACE (2018), *para la década de los sesenta, casi todas las democracias establecidas habían incluido a la asistencia electoral en el marco de sus iniciativas de asistencia democrática dirigidas a países en desarrollo*. Esta asistencia era entendida como un factor de estabilización, como un apoyo externo para lograr impulsar el desarrollo de los países y a su vez como un efectivo instrumento de política exterior¹⁸. Sin embargo, ACE (2018) afirma que *al mismo tiempo, la asistencia electoral ha sido utilizada para justificar intervenciones e interferencias en países de interés estratégico específico*.

A nivel global, esta misma red de conocimientos electorales identifica tres grandes actores o tendencias que le dieron impulso a este movimiento:

¹⁷ Para más desarrollo sobre esta temática en general sugerimos consultar Carothers Thomas, <https://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Carothers-20-1.pdf>

¹⁸ Excede a los fines de esta investigación la realización de un análisis minucioso de la evolución histórica de la asistencia electoral. Para más información en este sentido sugerimos consultar: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/fo_eea-brief-history-eea

- Organización de las Naciones Unidas (ONU de aquí en adelante), realizando su primera observación a fines de la década del '40 en la Península Coreana (ONU, 2018), pero consolidando esta práctica a partir de la década del sesenta mediante diversos tipos de asistencia electoral.
- Estados Unidos de América, hacia finales de la década de los ochenta. Principalmente a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y posteriormente mediante fundaciones privadas como el Centro Carter, Instituto Nacional Demócrata (NDI), el Instituto Internacional Republicano (IRI), y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).
- La Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), y en particular su Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR por sus siglas en inglés), creada en 1973 y realizando OE en sus estados participantes desde ese entonces, y la Comisión Europea, a partir de mediados de los noventa, con la observación de la primera elección multipartidista en Rusia en 1993 y la Comunicación sobre las Misiones de Apoyo y Observación Electoral de la UE en el año 2000.

A pesar de este desarrollo histórico, los primeros tratados posteriores a la segunda guerra mundial no hacen referencia directa a la OE como derecho político de la ciudadanía¹⁹. Es hacia finales de los '80 que las OE proliferan como práctica a nivel global y regional en particular, con por ejemplo la realización de observación en Guatemala, El Salvador, Colombia y Nicaragua. El incremento de la demanda que los organismos internacionales recibían para la realización de OE (ya sea de parte de los propios gobiernos o por sugerencia de los organismos multilaterales) y su aceptación generalizada, motivaron su incorporación en una Resolución de ONU del año 1991 (46/137). Dicha resolución establece la voluntad de fortalecer lo que denominan “asistencia y verificación electoral”, recalando la necesidad de respetar la soberanía de los países y realizar estas misiones solo a pedido del Estado interesado. La Organización para la Seguridad y Cooperación Europea, por su parte, ratificó su mandato para la observación electoral en el año 1990, en el Documento de Copenhague²⁰. Recién entre 1990 y 2001 se da lo que Mc Connel, Mc Coy y Mc Carthy identifican como el

¹⁹ Para más información ver Anexo I, La Observación Electoral en pactos y tratados internacionales (instrumentos de relevancia para América Latina).

²⁰ Documentos de COPENHAGUE, DE LA CONFERENCIA SOBRE LA DIMENSIÓN HUMANA DE LA CSCE, 1990.

surgimiento de una “nueva norma de observación electoral internacional”, ampliamente aceptada en el hemisferio occidental. Esta proliferación estableció las expectativas y estándares compartidos a nivel internacional en torno a la práctica de OE a nivel global y se fue plasmando en diversas piezas normativas, ya sea a nivel local o internacional. Sin embargo, y tal como desarrollaremos en el próximo capítulo, no todos los países aceptan esta práctica e inclusive algunos han comenzado a revertir las regulaciones ya adoptadas.

A nivel regional, la Carta Interamericana Democrática del año 2001 marca un hito al mencionar explícitamente la posibilidad de realización de misiones de observación electoral (MOE de aquí en adelante) a pedido de los Estados interesados²¹. La OEA se ha convertido en uno de los grandes impulsores de la OE, debido al acuerdo de los países miembros en torno a su importancia, desarrollando gran parte del material relevante particularmente focalizado en la generación de manuales y estándares de observación, que han sido tomados y en algunos casos adaptados por la sociedad civil a nivel nacional. En el año 2005 encontramos la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones, suscripta por más de 20 organizaciones internacionales, y luego posteriormente, en 2012, la Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario Realizado por organizaciones Ciudadanas (DoGP) y el Código de Conducta para Ciudadanas y Ciudadanos Observadores y Monitores No Partidarios de Elecciones. Estos documentos actúan a modo de compromiso voluntario de todos los actores que impulsan y realizan OE, tanto individuos como organizaciones, y tienen como objetivo orientar su accionar en un marco de ética y respeto a la integridad del proceso electoral. En el año 2011, la UNASUR formalizó su espacio dedicado a la OE con la creación del Consejo Electoral, cuya función principal es actuar como observador de los procesos electorales de los países miembros que lo soliciten.

Tal como mencionamos anteriormente, en sus orígenes las OE Internacionales podían revestir un carácter de control y supervisión sobre un país considerado “incapaz” de llevar adelante sus elecciones de modo legítimo y transparente. Casos de este tipo se dieron por ejemplo luego de la Primera Guerra Mundial, donde se verificaron varios plebiscitos sobre independencia bajo control internacional de acuerdo a lo previsto en los tratados de Versalles y Saint Germain y en el Protocolo de Venecia (Boneo Carrillo y Valverde, 2008, y ACE

²¹ Ver Anexo I, La Observación Electoral en pactos y tratados internacionales (instrumentos de relevancia para América Latina).

2018). En la actualidad esta situación dista mucho de ser tal, por lo menos en la mayoría de los países latinoamericanos. Lean (2012) identifica una tendencia hacia la década de los ‘60 de un fuerte intervencionismo (con tintes manipuladores) de parte de los Estados Unidos de América²² en el devenir electoral de Latinoamérica, pero un viraje hacia la década de los ‘80 en pos del fortalecimiento de la democracia, más que hacia el apoyo específico a un actor político u otro. En la actualidad, las visitas de observadores internacionales se focalizan en la mejora de la calidad del proceso electoral entendido en sentido amplio, y suelen coordinarse entre organismos electorales o entre organismos internacionales por invitación del país anfitrión.

I.5 Las Misiones de Observación Electoral en la actualidad.

Las misiones de observación electoral internacional (OEI de aquí en adelante) requieren del consentimiento de dos partes: los Gobiernos que invitan a los observadores, y los observadores (en general organismos multilaterales como por ejemplo la OEA o la Unión Europea, u organizaciones internacionales, como por ejemplo NDI o IDEA Internacional) que deben estar dispuestos a observar y muchas veces son los que activamente solicitan esta invitación (Kelley 2012). Si bien en sus inicios estas MOE tenían como objetivo principal la detección de irregularidades y la disuasión del fraude, y por ende el fortalecimiento de la legitimidad del proceso electoral, el devenir y la profesionalización de su práctica las fueron moldeando. En la actualidad²³, observamos MOE integrales, que intentan comprender el ciclo electoral como un conjunto articulado, evaluando la calidad de la elección como un todo (Muñoz Pogossian, 2013). A su vez, se han desarrollado técnicas específicas para valorar componentes tales como la equidad de género, el financiamiento de la política o el uso e introducción de nuevas tecnologías. OEA realizó su primera observación en 1962, en República Dominicana, en lo que podemos denominar la “primera generación” de OE en la región. Las misiones en ese entonces eran limitadas en cuanto a tiempo y alcance, e inclusive en cuanto a la cantidad de observadores (OEA, 2008). Su rol principal consistía en dar apoyo y presencia diplomática, no realizar un análisis sistemático (Lean 2012). No es hasta la

²² Para mayor desarrollo sobre el rol de los Estados Unidos de América en los procesos electorales de América Latina, sugerimos consultar Sharon Lean 2012, “Civil Society and Electoral Accountability in Latin America”. Palgrave Macmillan, United States.

²³ No es posible desarrollar ampliamente la evolución de la OE en el marco de esta investigación. Para mayor información sobre esta temática sugerimos consultar: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/fo_eea-wake-up-call

década del '90, con la observación a gran escala de las elecciones nicaragüenses, donde comienza a establecerse la metodología de observación tal como la conocemos actualmente, dando inicio a la “segunda generación” de OE. La transición de la mayoría de los países de la región de regímenes autoritarios a sistemas democráticos desde mediados de los 1980s, le otorgó a la OE una relevancia particular. En palabras de OEA (2008), el objetivo fue “acompañar estas transiciones que se fueron consolidando mediante la celebración de elecciones libres para los principales cargos públicos, así como ayudar a otorgar mayor legitimidad a dichos procesos”. Las MOE comenzaron a ser más sistemáticas, organizadas, y a alejarse del concepto de “presencia simbólica”. De acuerdo a OEA, esta metodología fue evolucionando hasta dar paso a una “tercera generación”, con el desarrollo de una metodología sistematizada, que busca no solo realizar una evaluación general del proceso, si no medir la aplicación de derechos específicos. Dicha metodología²⁴ consiste de un enfoque combinado de mediano y corto plazo, en el cual se despliega un equipo compuesto de expertos que arriban al territorio meses antes de la jornada electoral, para realizar un minucioso análisis de diferentes aspectos del proceso. Luego, al acercarse el momento de la votación, arriba una gran cantidad de observadores que son entrenados y desplegados de acuerdo a una asignación aleatoria de locales de votación. Desde sus inicios OEA ha realizado más de 240 Misiones de Observación Electoral (MOE) en 27 países del hemisferio²⁵ y ha desarrollado manuales para medir diversas facetas del proceso, incluyendo las etapas pre-electorales y otras de importancia estratégica como el rol de los medios de comunicación, la participación de pueblos originarios, el rol y el acceso de las mujeres a la política, etc²⁶.

Este enfoque se ha generalizado a nivel global. La OSCE-ODIHR por ejemplo, envía un pequeño grupo para determinar si una elección requiere ser observada y cuáles son las necesidades puntuales para cada elección, y en ese caso qué tipo de intervención es necesaria. Sus misiones se clasifican de acuerdo al tipo de despliegue: - Misión de OE, combinando observadores de mediano plazo y despliegue el día de la elección; - Misión de OE limitada, aquella que incluye observadores de largo plazo pero no el día de la elección ya que no se prevén conflictos; -Misión de evaluación o “assessment” electoral, en democracias con una trayectoria establecida de elecciones democráticas, en la cual solo se observan cuestiones

²⁴ Para mayor detalle acerca de esta metodología: <http://www.oas.org/sap/docs/DECO/OAS%20Manual%20Spanish%203-26.pdf>

²⁵ Al 2019 la OEA no ha desplegado MOEs en: Argentina, Barbados, Canadá, Chile, Uruguay y Trinidad y Tobago.

²⁶ Los manuales mencionados y otros datos relevantes se encuentran disponibles en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Publicaciones.asp>

puntuales; - Equipos de expertos, en la cual no se envía una misión completa si no expertos para evaluar o asesorar en cuestiones puntuales.

En contraposición a este tipo de MOE, existe otro tipo de observación focalizada principalmente en el intercambio de aprendizajes, que se da a partir de alianzas en el marco de las Asociaciones de Organismos Electorales, en Latinoamérica particularmente mediante la de Centroamérica y el Caribe (a partir del Protocolo de Tikal), la de América del Sur (a partir del Protocolo de Quito) y la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Dichas asociaciones se encuentran particularmente focalizadas en el “fortalecimiento legal y técnico de los organismos electorales, entendidos como garantes de la voluntad popular expresada en las urnas” (*IIDH 2008, p. 9*). Se trata de una especie de observación que podría ser calificada de “acompañamiento técnico calificado” (Cuéllar y Thompson, 2008). En el Capítulo III nos adentraremos en el desarrollo y consolidación de las misiones de observación electoral con especial foco en las denominadas “domésticas”.

Capítulo II: Consideraciones metodológicas.

II.1 Investigaciones recientes y aporte de esta investigación a su estudio general.

La expansión de la OE como práctica a nivel global, como se ha advertido en el Capítulo I, fue motivando un desarrollo progresivo del interés de la academia en este campo, en diálogo inevitable con las y los que practican esta actividad. Desde una perspectiva teórica, hacia 1997 encontramos una pieza clave de la mano de Thomas Carothers, *The Observers Observed*, que da cuenta de la magnitud de la OE hacia fines del siglo XX y la necesidad de comprender su dinámica y funcionamiento. Desde ese entonces diversos autores se han encargado de analizar los aspectos clave de la OE así como también los principios que deberían regirla (IDEA 1997, Boneo et al 2007, Hyde 2011), catalogar los tipos de OE, a los actores que le dan vida y analizar recomendaciones o casos específicos (ERIS 2004, Launay-Gama 2007, Lonati 2015, Meilán y Tuccinardi 2015), realizar un racconto de su evolución histórica (Cuellar y Thompson 2008, IIDH 2008), y algunos se han animado a intentar entender cuáles son los efectos que produce, su impacto en los procesos electorales y los desafíos que esto genera (Tuccinardi y Balme 2013, Merloe 2015, Freidenberg 2017, o Proyecto ACE por ejemplo). El texto de Kelley (2012) “*Monitoring Democracy: When International Election Observation works, and why it often fails*” constituye un hito fundamental para la comprensión del fenómeno de la OE en la actualidad. Kelley realiza un análisis exhaustivo de las motivaciones de la OE, sus consecuencias y posibles parcialidades. Sharon Lean por su parte, desarrolló una pieza clave en torno al rol de las organizaciones sociales en el marco de la accountability electoral (2012). Otros autores profundizan en la distinción entre la OEI y la OED, intentando describir y analizar sus diferencias sustanciales y las tensiones que sus diferentes roles generan en el proceso (Santa Cruz 2005, Pogossian, Veloso 2015). Un último grupo intenta discernir acerca de la aceptación generalizada de la OE como norma internacional (Hyde 2011, Kelley, 2012, Mc Connell et al 2015).

Los organismos internacionales dedicados a la observación electoral han trabajado en la orientación y difusión a través de documentos informativos sobre metodologías, buenas prácticas, formularios de registro, etc. Los manuales por ejemplo de OEA o Unión Europea, constituyen una referencia obligada para estudiar la temática. Asimismo, los instructivos para la sociedad civil (IDEA Internacional, 2007 y NDI, 2002), códigos de conducta de

observadores nacionales e internacionales y las declaraciones de principios para la observación electoral (IDEA 1997, Unión Europea 2005, GNDEM 2012), constituyen documentos clave, que si bien no académicos, fueron y son tomados por la academia para su producción teórica. Asimismo, existe una gran cantidad de informes técnicos de MOE y análisis de caso, que dan cuenta de las metodologías aplicadas en cada país, los objetivos planteados y las recomendaciones realizadas. La OEA publica todos sus informes en su sitio web, y constituye una fuente valiosa para el análisis en este campo de investigación. Las organizaciones nacionales que realizan OE también publican sus informes, pero por cuestiones prácticas omitiremos aquí la realización de un racconto taxativo.

El estudio de la OE no puede escindirse del marco más amplio en el cual se realiza, por lo cual resultan también muy relevantes los enfoques teóricos de fraude electoral (Lehoucq, 2007), integridad electoral (Pippa Norris, 2014), y calidad de las elecciones (Freidenberg, 2017), entre otros. Diversos programas, tales como el Proyecto ACE, Electoral Knowledge Network (<http://aceproject.org/>), o la Escuela de Observación Electoral realizada en la Universidad de Salamanca del año 2013, marcan la relevancia de la temática y su avance en el campo de la investigación académica.

En América Latina, la mayor parte de los estudios surgen por parte de organizaciones internacionales dedicadas a esta temática. En ese sentido el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del IDHH lidera la materia. A través de su *Cuaderno 53* (IIDH, 2008) recoge las lecciones aprendidas en la región hasta ese entonces. Este constituye uno de los textos obligados para tener un panorama de la historia de la OE, los organismos principales que la llevan adelante y una aproximación a diversas experiencias. Posteriormente, la revista América Latina Hoy (2015) dedicó un número a presentar diversas miradas académicas sobre el fenómeno de la OE, generando un excelente insumo para la investigación.

II. 2 Marco teórico

La noción básica que subyace a esta investigación, es la del carácter participativo de la democracia representativa. Una democracia en la cual los ciudadanos, y particularmente la ciudadanía organizada, juegan un rol preponderante. Según Enrique Peruzzotti (2008), *lo que distingue a la democracia representativa de otras formas de democracia no son las*

*elecciones per se sino un marco institucional que hace posible un rico y activo campo de política mediada*²⁷, que permite desarrollar formas de comunicación múltiples, constantes y fluidas entre representantes y representados. La representación no se agota entonces al momento de la elección. Es un proceso de interacción permeado y alimentado por una diversidad de prácticas participativas diversas, que involucra tanto a actores gubernamentales como no gubernamentales. En este marco, el rol de la “accountability” resulta clave. De acuerdo a Peruzzotti y Smulovitz (2002), *la cuestión central que aborda el concepto de accountability es precisamente cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía que caracteriza a las relaciones de representación*. Podemos entender a la accountability social como un desprendimiento de la teoría de accountability vertical y horizontal definida por Guillermo O’Donnell²⁸ (1998). Los autores intentan englobar con este concepto a un “conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONGs, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados por una común preocupación por mejorar la transparencia y la accountability del accionar gubernamental. Dicho conjunto de actores e iniciativas incluyen distintas acciones orientadas a supervisar el comportamiento de funcionarios o agencias publicas, denunciar y exponer casos de violación de la ley o de corrupción por parte de las autoridades, y ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen los mecanismos de investigación y sanción que correspondan” (Peruzzotti y Smulovitz 2002). Estos actores se caracterizan por ser heterogéneos, con diferentes niveles de institucionalización, y en general no necesariamente articulados entre sí, pero con capacidad de generar nuevos recursos para el control de las cuestiones públicas. Las elecciones²⁹ no serían entonces el único tipo de accountability vertical, siendo la social una de ellas, y de creciente relevancia al encontrarse debilitados los otros mecanismos de accountability en nuestra región (Peruzzotti y Smulovitz 2002).

²⁷ Para los fines de esta investigación no ahondaremos en los fundamentos de esta teoría. Enrique Peruzzotti desarrolla un vasto análisis en “La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación” (2008), donde recorre los paradigmas de capital social, esfera pública y neocorporativismo.

²⁸ A los fines de esta investigación no se ahondará en esta problemática. Sobre los déficit de accountability horizontal y vertical, y la naturaleza representativa o “delegativa” de los regimenes democráticos de la región, ver O’Donnell, Guillermo, 2011, Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD).

²⁹ En palabras de Peruzzotti y Smulovitz (2002), la extensa literatura sobre clientelismo político, compra de votos y fraude electoral muestra las limitaciones del momento electoral como mecanismo eficaz de accountability vertical. Estas prácticas atentan contra el libre ejercicio de los derechos políticos y reproducen de este modo las estructuras políticas autoritarias.

Resulta importante considerar asimismo que no todas las elecciones son democráticas, por lo cual también utilizaremos como base conceptual la denominación establecida por OEA (2008): “El concepto de elecciones democráticas se define de tal manera que las elecciones se consideran democráticas cuando cumplen con cuatro condiciones básicas. En primer lugar, las elecciones deben ser inclusivas, es decir, todos los ciudadanos deben estar efectivamente capacitados para ejercer su derecho al voto en el proceso electoral. En segundo lugar, las elecciones deben ser limpias, o en otras palabras, las preferencias de los votantes deben respetarse y registrarse fidedignamente. En tercer lugar, las elecciones deben ser competitivas, es decir, que se debe brindar al electorado opciones imparciales entre las alternativas. Por último, los principales cargos públicos deben obtenerse mediante elecciones periódicas, y los resultados expresados por los ciudadanos mediante el sufragio deben ser irreversibles. En suma, las elecciones son democráticas cuando son inclusivas, limpias y competitivas, y constituyen el medio de acceso a los altos cargos públicos”.

La diferenciación entre OED y OEI nos marca un punto de partida para nuestro análisis. Tal como afirman Thompson y Cuellar (2008) la OEI es más antigua y consolidada, mientras que la OED solo recientemente ha sido objeto de mención en las legislaciones y los intentos de regulación estatal. Más allá de su recorrido histórico, su carácter nacional le imprime diferencias sustanciales a ambos procesos. La OEI resulta atada a los principios de la diplomacia mientras que la OED *es una extensión de los derechos políticos 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 derechos o las necesidades del proceso* (Cuellar y Thompson 2008). El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017) complementa esta definición en su Diccionario Electoral, añadiendo que se trata de “*un ejercicio que consiste en examinar presencialmente el desarrollo de un proceso electoral y confrontar su realización con los parámetros derivados de las prescripciones aplicables, sean éstas las constitucionales y/o legales nacionales y, en su caso, los principios y normas internacionales aplicables*”. Esta definición pone el énfasis en su carácter de ejercicio esencialmente democrático, que busca el respeto de las normas y garantías para un proceso electoral justo y transparente.

Teniendo como base el paradigma de accountability social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) mencionado anteriormente, consideramos a la OED como parte del derecho de participación y control de los ciudadanos. Dichos autores definen a la accountability social como “(...) un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control”. Las acciones enmarcadas dentro de este concepto se sustentan en la coordinación de actores sociales (por ejemplo organizaciones de la sociedad civil como fundaciones o asociaciones civiles) y se diferencian de la individualidad del voto por su carácter colectivo. La región presenta numerosas iniciativas de organizaciones sociales que practican este tipo de accountability en el marco de los procesos electorales mediante la OE: controlando el financiamiento de la política, monitoreando el conteo de los votos, observando el proceso de designación de autoridades electorales, detectando y denunciando prácticas de fraude electoral, entre otras cosas. El concepto de espacio cívico (Pousadela 2016, Cívicus) por su parte, se refiere a las condiciones en las cuales la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil pueden actuar e incidir en las políticas públicas. Siguiendo esta línea, los gobiernos de América Latina *“hacen uso de herramientas legislativas para controlar las actividades de la sociedad civil y suprimir las voces disidentes”* (Pousadela 2016, Cívicus). Analizaremos entonces cómo las normativas de OE han habilitado o restringido el derecho de control social de la sociedad civil de la región, y si estas reglas han impactado en la clausura o apertura del espacio cívico. Entendemos para los fines de esta investigación a la sociedad civil como “una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos. Difiere así de la familia y el mercado y también de la sociedad tout court, en la medida que está integrada por colectivos autoorganizados” (Portantiero, 2000).

Siguiendo la idea de Peruzzotti (2008), *el rasgo distintivo de la democracia representativa, argumentaremos, no son las elecciones, que como ya mencionamos pueden ser democráticas o no, sino el establecimiento de un marco institucional que permite que los representados puedan influenciar las dinámicas que tienen lugar en las instituciones representativas de*

forma regular y continua. Lejos de quitarle importancia a la OED, esta idea refuerza la necesidad de la participación de la sociedad civil en los procesos electorales y de control de la cosa pública. El rol de la ciudadanía no se limita ya a votar, sino que constituye un actor fundamental en el sostenimiento y mejora continua de las instituciones representativas, en este caso, los procesos electorales³⁰. Una de las características fundamentales de esta accountability social es entonces que los actores sociales pueden ejercer estas funciones de vigilancia, control y denuncia *sin necesidad de contar con mayorías especiales o con atribuciones constitucionales para el control*. Esto les otorga cierto dinamismo que escapa a las rígidas estructuras burocráticas. Sin embargo, si las leyes se vuelven demasiado restrictivas, pueden volver impracticable este control. Galván (2015) apoya esta consideración de OE como una forma de accountability social, ya que “remite a una forma de control del Estado por parte de actores de la sociedad civil que, si bien carecen de poder institucional para sancionar, cuentan con la posibilidad de llamar la atención, gracias al apoyo de los medios de comunicación”. Sin embargo también aclara que esta consideración depende del objetivo de la OE: “cuando los objetivos de la OE pasan a ser técnicos y dejan de ser políticos, el carácter de la observación como acción de accountability deja de ser útil como definición adecuada del término”. Nos enfocaremos por lo tanto en las observaciones electorales domésticas llevadas adelante por organizaciones sociales interesadas en proteger la transparencia y legitimidad de las elecciones.

II.3 Objetivos de esta investigación

El objetivo de investigación de esta tesis es doble. Por un lado, exploratorio y descriptivo, enfocado en profundizar el entendimiento de la dinámica de la OE, como práctica ampliamente extendida que apunta a fortalecer las democracias de la región. La OE interactúa con los regímenes electorales, incide sobre su legitimidad, y sin embargo es poca la investigación y difusión sobre su funcionamiento e impacto. La consolidación de los procesos electorales en la región ha traído aparejada una profusión de normativas que regulan la OE, tanto nacional como internacional. La OE contemporánea, tal y como se practica hoy en día, se constituye más como una herramienta para ejercer accountability social que para legitimar

³⁰ Existen numerosos ejemplos de organizaciones que realizan un control sostenido a por ejemplo, el financiamiento de los partidos políticos o al uso de los recursos públicos por parte de los oficialismos de turno (que afectan la equidad de la competencia electoral).

el proceso, por lo que cuando la calidad de la democracia se deteriora, los gobiernos tienden a reducir los espacios de intervención de la sociedad civil y consecuentemente, a intentar limitar su capacidad de la realización de OE. Esto pone en discusión las definiciones tradicionales de OE y cómo debería ser regulada. La existencia de normativa que enmarque la OE no garantiza un mejor ejercicio de las observaciones; incluso puede llegar a restringir su efectivo desarrollo. Dado el valor de la OE y su cambio de naturaleza y rol, cuando los gobiernos se sienten amenazados por el control social, la respuesta gubernamental sería la disminución del espacio de observación hasta el extremo de su anulación, o de su sostenimiento en términos formales para meros fines de legitimación.

Siguiendo con este análisis entendemos que a mayores restricciones impuestas por las normativas mayores son las posibilidades de que las organizaciones de la sociedad civil interesadas en realizar OE busquen medios alternativos para llevar a cabo su tarea. Las normativas restrictivas no logran evitar la OE, sino que expulsan a las organizaciones del sistema institucional, que continúan con su tarea pero en un marco de informalidad. Esto implica el reconocimiento de la existencia de la OE más allá de la autorización formal que un gobierno pueda proveer o no, en contraposición al argumento planteado por Galván (2015) anteriormente. Si solo puede ser considerado OE aquello autorizado por el gobierno, la proliferación de normativas restrictivas podría anular cualquier ejercicio de observación, atentando contra su carácter de actividad de control social o accountability social. Sin embargo, numerosas experiencias de la región demuestran que la OE surgió y sigue desarrollándose, encontrando vías alternativas para su realización más allá de las limitaciones normativas.

Por otro lado, este trabajo persigue un objetivo práctico: realizar recomendaciones concretas para la mejora de las instituciones que le dan vida a la observación electoral, tanto a nivel nacional como local y regional, promoviendo la formulación de marcos normativos proclives al ejercicio de la accountability social en el ámbito electoral. Analizar comparativamente las normativas permitirá obtener un conocimiento profundo acerca de qué está ocurriendo en la región, cuáles son las tendencias y las limitaciones que afectan el efectivo derecho de OE de la sociedad civil organizada. En este sentido, se espera concluir esta investigación con recomendaciones para todos aquellos actores gubernamentales o partidos políticos que

busquen regular la OE o mejorar el marco normativo existente, o para aquellos actores sociales interesados en incidir en dicha regulación.

Objetivos específicos:

1. Describir el desarrollo normativo de la OE en América latina, analizando y comparando el carácter habilitante o restrictivo de dichas normativas, en el marco del paradigma de “accountability social” y protección del espacio cívico, así como también las respuestas de las organizaciones sociales a estos diversos contextos.
2. Realizar recomendaciones específicas para la elaboración de leyes “habilitantes” para el ejercicio de la accountability social en el contexto de la OE, a partir del estudio de dos casos (Argentina y CABA).

II. 4 Metodología

Utilizaremos en este trabajo una metodología descriptiva exploratoria, al tratarse de un campo que no ha sido suficientemente estudiado desde el abordaje que intentamos darle en esta investigación. Realizaremos un análisis de la legislación existente en la materia, desde una perspectiva comparada a nivel regional, para luego avanzar el estudio de dos casos en profundidad.

En relación con el Objetivo 1:

- En primer lugar, se realizará un recorrido a través de las constituciones de 18 países de América Latina, para identificar posibles referencias al derecho o la práctica de la OE a nivel constitucional.
- En segundo lugar, se analizarán las normativas electorales de esos 18 países, vigentes a 2019³¹, para identificar referencias infraconstitucionales que habiliten, enmarquen o restrinjan el derecho de OE. Se determinará la institucionalidad de las normativas, de acuerdo a si se trata de leyes o artículos en códigos electorales, o a acordadas, reglamentos o resoluciones temporales, considerando a estos últimos como más

³¹ El período de análisis, 2000 - 2019, fue seleccionado teniendo en cuenta la categorización presentada por Smith (2004), mediante la cual se categorizan tres “olas” de democratización en la región, siguiendo el análisis de Huntington. Smith establece esta última ola de 1978 a 2000, como un período en el cual se consolidan las democracias electorales en la región.

débiles para la generación de un espacio cívico fuerte para la realización de OE (teniendo en cuenta a la previsibilidad de reglas de juego como un valor que favorece las condiciones para los actores que desean observar). Se cruzará este análisis con la clasificación de Civicus, en cuanto a la apertura o clausura del espacio cívico, para determinar una potencial correlación entre este indicador y la existencia de normativas “fuertes” o “débiles”. Para esto se utilizará el Informe 2018 del Estado de la Sociedad Civil a nivel global (Civicus, 2018).

- A partir de la identificación de esas normativas, se realizará una clasificación y análisis de algunos de sus componentes clave, para determinar si se trata de normativas que habilitan o restringen el derecho de OE de la sociedad civil organizada. Para definir esas categorías, nos referiremos a ACE (2018 b), quien establece ciertos prerrequisitos para la realización de OE. De acuerdo a su análisis, para una efectiva OE se requieren: a. Independencia y objetividad de los observadores, b. Acceso a todas las etapas del proceso, a información, oficinas y diálogo con los actores, c. Seguridad para las MOE; d. Organización adecuada; e. Credibilidad; f. Precisión en la información (accuracy); g. Preparación y equipo adecuados. Teniendo en cuenta la amplitud de estos requisitos, nos concentraremos en los dos primeros puntos, independencia y objetividad y acceso al proceso, ya que los consideramos indicadores adecuados y fundamentales para analizar el modo en que las normativas habilitan o restringen la accountability social y el derecho y la práctica de la OE por parte de las OSC . En primer lugar, se considerará:
 1. Los requisitos impuestos en torno al registro de los participantes nacionales, considerándolos como la barrera de entrada para el ejercicio de OE. Cuanto más complejos son estos requisitos, más elevado es el costo de ingreso para las OSC que desean realizar OE. En este punto se analizará:
 - Tipo de actor habilitado (ciudadanía u organización),
 - Requisito de inscripción limitado a organizaciones que demuestren tener una misión relacionada con la observación electoral,
 - Solicitud de registro previo, presentación de plan de OE y presentación de informe final,
 - Solicitud de demostración de origen de los ingresos utilizados para realizar esa MOE.

2. Los ámbitos de acceso que la normativa otorga a las organizaciones domésticas para observar (es decir, cuáles espacios habilita esa normativa para el libre ejercicio de la OED). Cuanto más limitado es el acceso para las OSC, más se dificulta su tarea de OE. Para analizar esto podemos foco particularmente en:
- la habilitación para observar la etapa pre-electoral,
 - la habilitación para observar el escrutinio,
 - la garantía al derecho de acceso a la información pública sobre el proceso,
 - el derecho de movilización libre a través del territorio y los locales de votación,
 - las condiciones que impone para la difusión de los hallazgos de las MOE.

Entendemos para este análisis que la introducción de componentes restrictivos en las normativas de OE, respondería a:

- a) el reconocimiento de la OED como un mecanismo de control o accountability social (siguiendo a los autores Peruzzotti y Smulovitz), no de legitimación.
 - b) la voluntad de imponer mayores restricciones a los avances de la sociedad civil en la observación para evitar este control social.
- Resultados esperados en relación con el Objetivo 1: a partir del abordaje de este objetivo se espera obtener una base de datos de normativas vigentes a 2019 y clasificadas de acuerdo a la metodología propuesta, que permita su reutilización y comparación en futuras investigaciones.

En relación con el Objetivo 2:

A partir del análisis normativo regional, identificamos dos casos relevantes para el estudio en profundidad. En primer lugar, el caso de Argentina, como ejemplo de una normativa permanente o estable (es decir, que se mantiene más allá de un proceso electoral específico y

no requiere ser renovada para cada acto electoral) surgida como respuesta al pedido de la sociedad civil organizada, pero que ha mostrado obstáculos en la práctica. En este caso observaremos en detalle el proceso de surgimiento, el rol de la sociedad civil y de la autoridad electoral, para analizar posteriormente las características de esta normativa. A partir de esta observación, intentaremos determinar los aspectos habilitantes o restrictivos, y observaremos la respuesta de la sociedad civil ante un caso de clausura o restricción del espacio cívico para la realización de OE. Esto nos permitirá obtener un ejemplo acerca de qué estrategias adoptan las OSC cuando se enfrentan a normativas restrictivas en la región, con especial foco en la “observación electoral comunitaria o en red”.

En segundo lugar, analizaremos el caso de la Ciudad de Buenos Aires, cuyo novedoso Código Electoral incluye la regulación de la OE dentro de su articulado. Analizaremos sus principales características para determinar su carácter de habilitante o restrictiva, y las diferencias o semejanzas en cuanto a la Acordada de Acompañamiento Cívico de Argentina, desarrolladas en el Capítulo IV. A partir de ese aprendizaje intentaremos realizar recomendaciones para su reglamentación y puesta en marcha, con foco en la generación de un espacio habilitante para el trabajo de accountability social de la sociedad civil.

- Resultados esperados en relación con el Objetivo 2: a partir del abordaje de este objetivo pretendemos obtener un set de recomendaciones para una aplicación habilitante de la normativa de observación electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que a su vez sirva como ejemplo para el desarrollo de futuras normativas similares.

II.5 Fuentes y técnicas de recolección de información

Para los fines de esta investigación se adoptó una perspectiva cualitativa, para la cual se aplicaron las siguientes técnicas de recolección y sistematización de información:

- Revisión y análisis de fuentes secundarias, con especial foco en normativas nacionales (constitucionales y de menor rango, tales como códigos electorales, leyes, decretos, acordadas judiciales, reglamentos temporales, etc.). Uno de los desafíos enfrentados en este punto fue la disparidad de publicación proactiva de información en los sitios electorales de los 18 países latinoamericanos relevados. En algunos casos, resulta prácticamente imposible acceder a distancia a los normativas más recientes, no se

observa un archivo histórico de normativas o directamente se encuentra caído el sitio web oficial del organismo electoral correspondiente. También se consultaron versiones taquigráficas, particularmente en el caso del análisis en profundidad de la normativa surgida en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cabe destacar la consulta a artículos periodísticos en diversos formatos (artículos de prensa, entrevistas, etc.) de medios en su mayoría nacionales de los países latinoamericanos relevados, que resultaron sumamente relevantes para complementar la opinión y las voces de los entrevistas, además de aportar datos sobre el desarrollo práctico de los procesos electoral que no necesariamente se ve reflejado en las normativas.

- Realización de entrevistas. Esta técnica resultó clave para poder comprender la percepción de los actores involucrados en torno a los obstáculos y desafíos, particularmente teniendo en cuenta la distancia que puede existir en nuestra región entre el texto de la norma y su efectiva aplicación. La selección de los entrevistados se basó en un muestreo de tipo intencional de informantes clave, y procuró cubrir un abanico amplio, incluyendo representantes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarias y funcionarios judiciales, oficiales públicos, entre otros.

Capítulo III: El desarrollo de la OE doméstica y su correlato normativo³²

III.1 La observación electoral doméstica o nacional

Paralelamente al desarrollo de la OE internacional (OEI), se fue dando el surgimiento lento pero firme de organizaciones sociales que, motivadas por el retorno a la democracia y la necesidad imperiosa de consolidarla, comenzaron a realizar observación electoral doméstica (OED). Siguiendo a Sharon Lean (2012), la consolidación de las OEI como norma internacional derivó en un impulso a la realización de OED, partiendo de por un lado el derecho de soberanía de estas organizaciones, y la eficiencia y beneficios que implica desplegar redes locales para realizar esta tarea. Estas organizaciones o redes de organizaciones dedican su trabajo a promover la realización de elecciones libres y justas en sus países, realizando esfuerzos coordinados y formales para observar y reportar sus apreciaciones sobre los procesos electorales, pero también para promover la participación ciudadana en las elecciones. Eric Bjornlund (2004, 210) define a la OED como “monitoreo electoral no partidario realizado por organizaciones de la sociedad civil, no representantes del sector político formal, autoridades electorales o partidos políticos”. Si bien las formas y modos de estas organizaciones varían, comparten la característica de que no cuentan con ningún tipo de autoridad formal sobre el proceso electoral. A nivel global, uno de los primeros ejemplos de este tipo de OE lo podemos encontrar en Filipinas en el año 1984, (Launay-Gama, 2007, Lean 2012), con la movilización de 500.000 voluntarios liderados por el Movimiento Nacional de Ciudadanos por las Elecciones Libres (NAMFREL)³³. En América Latina, temas como el acceso a la justicia, la transparencia, la lucha contra la corrupción y el acceso a la información pública, cobraron vida en la tercera ola democratizadora, en una agenda impulsada en gran medida por una cooperación internacional reavivada por el fin de la Guerra Fría y su promoción de la democracia como estandarte (Lean 2012) y en respuesta a la crisis social y política del Estado (Tejerizo 2016). Según este último autor, la crisis de los mecanismos de representación política y accountability, tanto horizontal como vertical, generaron condiciones propicias para el desarrollo de experiencias de accountability social por parte de de la sociedad civil organizada sobre las diferentes

³² Parte de este capítulo fue publicado previamente en [Los procesos electorales en la Argentina: nuevas herramientas, escenarios y actores](#), Sebastián López Calendino 2016.

³³ Para más ejemplos a nivel global, sugerimos consultar “Organized National Electoral Observation” en ACE Enciclopedia Electoral, disponible en <http://aceproject.org/ace-en/topics/ei/eid/eid05/default>

etapas de las políticas públicas y hasta espacios de “cogestión” públicos privados. La OED surge en este marco como una herramienta clave para el control social.

La región cuenta con numerosos ejemplos de este tipo de observación doméstica (OED de aquí en adelante), y varios de alto impacto. En 1988, el plebiscito chileno que le dio a los ciudadanos la oportunidad de decirle no en las urnas a la dictadura de Augusto Pinochet, fue observado por grupos de ciudadanos que recibieron a su vez el apoyo y capacitación de organizaciones internacionales como NDI³⁴. Dicho apoyo se enfocó en la transferencia de conocimiento para la realización de un “conteo paralelo” de votos,³⁵ que les permitió contar con una herramienta alternativa de control sobre el proceso. Previamente, NDI apoyó la participación de líderes cívicos de Chile, Panamá, Paraguay y Haití en las elecciones de Filipinas para que observaran el modelo montado por NAMFREL y pudieran liderar sus propios ejercicios de observación a nivel nacional (Lean 2012). Esto resulta un indicador claro del impulso que ciertas organizaciones internacionales brindaron a las OSC nacionales, no solo proveyendo capacitación si no también en muchos casos apoyo financiero directo³⁶. A partir de ese inicio en 1988, las prácticas de OED en la región se expandieron considerablemente en 1990, presentando un segundo pico hacia 2005, y desterrando la idea de que la OE solo funciona en contextos de crisis o transición democrática (Lean, 2012). Según Lean, desde 1988 aproximadamente 24 redes cívicas han monitoreado procesos electorales en 18 países. Transparencia Perú, fundada en 1994, se constituyó rápidamente en líder regional en esta materia, llegando a movilizar 21.000 voluntarios para las elecciones de 2001 y realizar conteo rápido exitosamente (ERIS, 2004). Al momento de realizar su primera observación, allá por 1995, la legislación peruana no mencionaba la posibilidad de observación electoral ciudadana. Sin embargo, la ONG obtuvo un permiso de parte de la autoridad electoral, y hacia 1997, se logró la modificación de la ley electoral para la inclusión de este derecho. El caso de Colombia también es paradigmático. En el año 2006, nació MOE Colombia, una organización no partidaria que nuclea a ciudadanos y otras organizaciones en el territorio, con el fin de realizar OED (Launay-Gama, 2007). MOE Colombia se constituyó rápidamente como un actor prestigioso, alcanzando un alto despliegue territorial y monitoreando el proceso y los hechos de violencia política que pudieran surgir. En Argentina,

³⁴ <https://www.ndi.org/credible-elections-matter>

³⁵ Para más información sobre el conteo paralelo de votos consultar https://www.ndi.org/sites/default/files/1417_elect_quickcountdbk_sp_0.pdf

³⁶ Paradójicamente, Chile no cuenta al día de hoy con una norma que regule la OE.

Poder Ciudadano, Capítulo Argentino de Transparencia Internacional, comenzó en 1997 a monitorear el gasto de los partidos políticos en campaña, para ir ampliando progresivamente su campo de observación, llegando a hacer despliegue masivo de ciudadanos observadores en 2013 e inclusive una aplicación móvil de OE en 2015³⁷. Hacia 1993, el Instituto Federal Electoral Mexicano marcó un hito en la agenda de la OED, dándole reconocimiento jurídico al rol del “Observador Electoral Nacional”, figura puesta en práctica por primera vez en 1994 para las elecciones presidenciales (Carrillo Poblano, 2003). Como analizaremos más adelante, esta normativa surge de una intensa práctica que las organizaciones sociales mexicanas realizaban con anterioridad al reconocimiento jurídico. Carrillo Poblano (2003; p. 62) establece en este sentido *“El trabajo testimonial de los ciudadanos que actuaban como observadores de las elecciones se fue convirtiendo en un factor ya no solo de testimonio sobre fraudes, sino de prevención de irregularidades”*. En el año 2000, diversas organizaciones líderes de la región crearon, con el apoyo de CAPEL, lo que denominaron “Acuerdo de Lima”, una Red de Movimientos Cívicos de América Latina y El Caribe, interesados en contribuir con la transparencia, legitimidad, legalidad y equidad de los procesos electorales y del ejercicio del poder público en América Latina. Su objetivo principal consiste en el intercambio de experiencias, proveer un sistema de mutuo apoyo en aspectos políticos y técnicos del monitoreo electoral, y desarrollar actividades y proyectos conjuntos (MOE Colombia 2009). La mayoría de las organizaciones que realizan este tipo de OE surgieron con una agenda más amplia y fueron incorporándose a la práctica de la observación en un contexto regional e internacional favorable (teniendo en cuenta la aceptación generalizada de la OE como norma internacional y el rol de organismos como OEA). De acuerdo a Lean (2012), las organizaciones nacionales han encontrado valor en “internacionalizar” su trabajo local, compartiendo experiencias, coordinando sus acciones con sus pares regionales, y generando estándares comunes para la realización de esta tarea.

La OEI y la OE doméstica no han sido excluyentes, muy por el contrario se han retroalimentado y fortalecido mutuamente en este camino. NDI ha desarrollado material para apoyar técnicamente el desarrollo de observaciones domésticas (NDI, 1995), como por ejemplo en el caso chileno mencionado anteriormente. El rol del IIDHH CAPEL ha sido clave para la creación del Acuerdo de Lima. La OEA por su parte ha apoyado mediante la

³⁷ “Ojo con el Voto”, la primera app argentina de observación electoral ciudadana.

difusión de conocimiento, a través de los mencionados manuales y de experiencias como la Escuela de Observación Electoral³⁸, la formación de líderes y potenciales observadores, tanto para OEI como para OED. Estos ejemplos entre otros nos permiten concluir que existe un solapamiento entre la OEI y la OED, que han evolucionado como actividades complementarias y no excluyentes (Lean 2012).

Si bien el desarrollo de la OED se ha dado de modo menos sistemático (Cuellar y Thompson, 2008), estas MOE locales cuentan con algunas ventajas comparativas en relación a las OEI. De acuerdo a Thomas Carother (1997), cuando bien organizadas y preparadas, las organizaciones nacionales pueden articular un mayor número de observadores, y a partir de su conocimiento de la cultura, el lenguaje y el territorio, observar cuestiones que se escapan al ojo del observador internacional. Su permanencia en el terreno luego del día de la votación es otro punto a favor, ya que numerosas desviaciones pueden producirse luego aún de una votación “limpia” (por ejemplo en la etapa de formalización y proclamación de las candidaturas ganadoras). Son expertas además en la legislación local, y conocen de primera mano a los actores que le dan vida a la elección. Han complementado estas observaciones con experiencias de “conteo rápido o paralelo”, utilizado para estimar la validez del resultado de una elección, o campañas de concientización o formación.

Las organizaciones nacionales también cumplen una función “pedagógica”, a modo de intermediarios hacia la ciudadanía en general, traduciendo las complejas normas electorales en campañas más sencillas de sensibilización. Dicha función es de extrema importancia ya que como establece Patrick Melroe (2008) “La práctica demuestra que los ciudadanos deben entender el marco legal para desarrollar confianza pública en una elección y el proceso político. Dicha confianza se transfiere al gobierno que resulta elegido en esas elecciones democráticas. Esto mejora las posibilidades de paz y estabilidad³⁹”. Desde una perspectiva más amplia, la noción de la ciudadanía involucrándose activamente en el control de su democracia cobra aún más valor. Carother (1997) defiende en este sentido el valor de los ciudadanos observadores defendiendo su rol como principales responsables de mejorar su propio proceso político⁴⁰.

³⁸ http://www.oas.org/es/sap/boletin/docs/Escuela_s.pdf

³⁹ Texto original en inglés, traducción al español propia.

⁴⁰ Texto original en inglés: “As citizens, they embody the crucial idea that the society in question should take primary responsibility for improving its own political processes.”

III.2 La normativización de la observación electoral⁴¹

En esta sección no pretendemos discutir sobre los beneficios o cualidades de la OE. Partimos del supuesto, fundamentado anteriormente, de que se trata de una actividad esencialmente democrática que colabora al *fortalecimiento de la democracia, la promoción de valores cívicos y, en el caso específico de la OE doméstica, el fomento de la participación ciudadana y el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos de un país* (Lonati, 2015). Tal como mencionamos anteriormente, las OEI suelen articularse a partir de invitaciones de parte de los Estados que organizan la elección, ya sea a través del Poder Ejecutivo o el organismo electoral a cargo del proceso⁴². Su cariz y profundidad puede variar de acuerdo al tipo de observación que se realice. La OEA realiza MOE montadas en una metodología rigurosa y sistemática, determinando sus locales de votación a ser observados a partir de una muestra aleatoria. Las observaciones organizadas por los organismos electorales suelen ser más laxas en general, y determinan por ejemplo la ruta que los observadores invitados deben realizar con anterioridad. En general incluyen visitas a los mejores locales de votación de la capital del país, y les brindan acceso a las salas de escrutinio o prensa. Sin embargo, las observaciones nacionales no cuentan con estas prerrogativas. Las organizaciones locales que intentan realizar observaciones no se enmarcan en los términos de la diplomacia internacional, por lo que su accionar puede resultar “irreverente” ante los ojos de las autoridades estatales. En este trabajo, consideraremos más específicamente a la OE doméstica como una herramienta no de legitimación sino de *accountability social*, siguiendo el razonamiento planteado previamente en el marco teórico. Autores como Lean (2012) consideran que la relevancia del derecho político de OE es tal, que debe ser resguardado a nivel constitucional, y no sólo como parte de las regulaciones electorales. Sin embargo, ante la falta de reglas claras para la observación doméstica, los gobiernos pueden recurrir a un diverso menú para limitar la intervención de las organizaciones sociales en el proceso electoral. La generación de obstáculos prácticos para su realización puede generar barreras casi insuperables para las organizaciones. La denegación del permiso para observar, la adopción de requisitos demasiado altos para inscripción de voluntarios, o el cambio de reglas en medio del proceso son ejemplos reales que diversas ONG de América Latina han tenido

⁴¹ Parte de este capítulo fue publicado previamente en [Los procesos electorales en la Argentina: nuevas herramientas, escenarios y actores](#), Sebastián López Calendino 2016.

⁴² En el caso de la OEA, requieren no solo una invitación sino la formalización de un acuerdo entre el organismo y el país anfitrión.

que enfrentar. Por los motivos expuestos anteriormente es que resulta clave analizar cuál es el marco normativo en el cual se enmarca la OE doméstica, y si este genera condiciones habilitantes o restrictivas para el desempeño de la sociedad civil organizada.

Según el Centro Internacional para la Ley sin Fines de Lucro (ICNL por sus siglas en inglés), desde el 2012, 71 países en el mundo han implementado alrededor de 146 políticas que restringen el espacio de la sociedad civil, mediante por ejemplo la adopción de regulaciones que aumentan los poderes discrecionales de los gobiernos para limitar el trabajo de las organizaciones sociales, su financiamiento, su capacidad de manifestarse libremente, o incrementando la burocracia alrededor del registro y operación de organizaciones (OGP, 2018). De acuerdo al reporte el Estado de la Sociedad Civil 2018 de Civicus, el 54% de la población de la región vive en contextos de espacio cívico obstruido, reprimido o cerrado. Solo 11 de 35 países son catalogados como “espacio cívico abierto”. Ocho países de la región fueron evaluados como espacio cívico obstruido, cinco como represivos y uno como cerrado (Civicus, 2018). A su vez, la región se encuentra atravesando lo que algunos autores denominan “declive democrático”, fenómeno que se caracteriza por el debilitamiento democrático mediante reformas legales, pero que deterioran las condiciones relacionadas a la libertades civiles (OEA, 2019). Pero, ¿cómo se plasma esto en el ámbito de la observación electoral? ¿Las normativas de OE se constituyen como herramientas para habilitar o para restringir el espacio cívico? ¿Qué características definen a una normativa como habilitante o restrictiva? Autores como Hyde (2011), Kelley (2012) y Mc Connel et al (2015) sostienen que se ha dado en el mundo occidental el establecimiento de una “norma internacional de observación electoral”, refiriéndose con esto a la aceptación casi generalizada de las bondades de la OE, y a su vez de los estándares mínimos que se deben garantizar para realizarla. Siguiendo el razonamiento de Hyde (2011), los Estados en busca de beneficios internacionales ven con buenos ojos aquellas actividades que los ayuden a enviar señales positivas a sus potenciales aliados externos y mejoren sus chances de obtener inversiones extranjeras, mejores acuerdos comerciales, legitimidad o tal vez formar parte de alguna organización internacional. Cuando esta práctica resulta redituable para los Estados, genera un efecto de contagio y se convierte en una nueva “norma” internacional. En el caso de la OE, esta norma implica que para las elecciones nacionales, los líderes comprometidos con la democracia deben invitar observadores internacionales y ser objeto de su escrutinio,

particularmente (pero no excluyentemente) si hay sospechas sobre la calidad de ese proceso electoral. La existencia de la “norma” internacional genera una presión sobre los tomadores de decisión: al ser valorado de modo positivo la realización de OE, los líderes pseudo democráticos se enfrentan al dilema de cerrar la posibilidad de observación y enfrentar las críticas y los presupuestos de sus motivaciones, o habilitar la OE y correr el riesgo de ser “evaluados” negativamente (Hyde, 2011). Como mencionamos anteriormente, esto se plasmó en resoluciones de organismos internacionales, como la Carta Democrática Interamericana, pero también en normativas nacionales de diverso nivel, tales como leyes, resoluciones o reglamentos de los órganos electorales, algunas de las cuales analizaremos en este capítulo. Si bien algunos de estos autores consideran positiva la adopción de esta nueva norma de observación electoral internacional (Mc Connel et al. 2015), autores como Sharon Lean (2012) identifican casos varios en la región donde los Estados han generado marcos legales inadecuados (como en Bolivia o El Salvador) o donde han impuesto restricciones que directamente inhiben la capacidad de la sociedad civil para realizar una adecuada OE (como por ejemplo en Venezuela, estableciendo restricciones tales como la prohibición de publicación de los reportes que deberían ser públicos). La aceptación de la norma internacional no fue tan generalizada como se podría esperar. La potestad de realizar una OEI depende de la voluntad del país anfitrión y los observadores internacionales sólo pueden realizar esa tarea a partir de una invitación explícita. Países como Chile o Uruguay no han regulado la OE aún, ni realizan invitaciones a organismos internacionales para realizarla. Otros como Nicaragua, muestran un retroceso en las disposiciones que le dan marco al ejercicio de la OE, a partir de la introducción de un cambio de definición, dejando el uso del término “observación” para dar paso al de “acompañamiento”. Lejos de tratarse de una simple cuestión conceptual, este cambio implicó una serie de restricciones que ponen en jaque el rol y la capacidad de observación. Mc Connel et al (2015) afirman en este sentido: “El acompañamiento electoral implica una presencia más simbólica de los testigos internacionales, cuyo papel principal es dar seriedad a una ocasión importante pero sin juzgar la calidad de las elecciones o expresar sus críticas sobre la administración electoral, y se centra principalmente en los procedimientos del día de las elecciones.” Esto en contraposición a la noción que presentamos al inicio de esta investigación (IIDEA), la cual incluye la recolección sistemática de información con el objetivo de evaluar, emitir un juicio

sobre la calidad del proceso y realizar recomendaciones públicas para su mejora.

Siguiendo con diversas definiciones, de acuerdo a Galván (2015) debemos entender como OE solo a aquella “recolección de información sobre un proceso electoral llevada a cabo por actores públicos o privados, domésticos o internacionales habilitados para tal fin, en función de objetivos políticos o técnicos”. De ser correcta esta afirmación, las normas que habilitan o enmarcan esta práctica cobran un valor particular ya que determinan el perfil de la OE que se podrá realizar. El establecimiento de “reglas del juego” claras y justas en un componente vital del sistema democrático, que permite que partidos políticos, candidatas y candidatos y ciudadanía compitan en un marco de equidad (Melroe, 2008). Sin embargo, si solo es OE aquello habilitado por el Estado para serlo, las normas de OE pueden convertirse en un mecanismo sencillo para restringir el espacio político de la sociedad civil y su capacidad de participación en el proceso político. Por otro lado, existen evidencias de que numerosas expresiones de observación electoral se han producido previamente al surgimiento de las leyes que hoy las habilitan. La idea inicial de este trabajo sostiene que la regulación de la OE en América Latina no se ha dado para habilitar el derecho de OE, sino para restringirlo y contener sus “riesgos potenciales”, teniendo en consideración su carácter de herramienta de accountability social. Cuando los gobiernos se sienten amenazados por el control social, la respuesta gubernamental sería la disminución del espacio de observación hasta el extremo de su anulación, o de su sostenimiento en términos formales para meros fines de legitimación. A continuación presentamos el análisis realizado a partir de la metodología presentada en el Capítulo II.

III. 3 Análisis de las referencias constitucionales en torno al derecho de OE

Los beneficios de la inclusión de disposiciones referentes al sistema electoral a nivel constitucional son debatibles. Por un lado, su inclusión les otorga un estatus más elevado que puede comprometer de un modo más fuerte a los actores políticos. Por el otro, genera rigidez para la adaptación de estas normas (ACE, 2019). Un análisis de las Constituciones Nacionales de De los 18 países analizados en este trabajo de investigación demuestra que solo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona a la OE en referencia a las obligaciones del Instituto Nacional Electoral, entre las cuales establece su rol de definición de “las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados

preliminares; encuestas o sondeos de opinión; *observación electoral*; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;”. La tendencia general demuestra que la OE no se encuentra en general explícitamente contemplada en ninguna de sus acepciones (Cuadro anexo IV). Sin embargo, considerándola como una extensión de los derechos políticos tal como se explicitó en el inicio de este capítulo, es posible encontrar sustento para la realización de observaciones en todos los países analizados a partir de artículos⁴³ que refieren a:

- la participación de la ciudadanía en los procesos de formación, ejercicio y control del poder político;
- la posibilidad de fiscalización o control de la gestión pública y de las autoridades;
- la obligación por parte del Estado de garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos públicos;
- el derecho de reclamar o interponer acciones públicas en defensa de la ley.

El caso de Ecuador resulta interesante ya que, además de México, es uno de los que más se acerca a la noción de OE, al establecer en su artículo 223 que *los órganos electorales estarán sujetos al control social*. En el caso de Colombia, la Misión de Observación Electoral (MOE) comenzó a realizar observaciones⁴⁴ en el año 2006 sustentando su derecho en el artículo 40 de la Constitución Nacional, que establece el derecho de los ciudadanos de controlar el poder político y tomar parte de las elecciones. Recién en el año 2011 el Consejo Nacional Electoral establecería un reglamento para regular las observaciones nacionales. México transitó un camino similar. Hacia 1993, el Instituto Federal Electoral Mexicano le dio reconocimiento jurídico al rol del “Observador Electoral Nacional”, como respuesta a una intensa práctica que las organizaciones sociales mexicanas realizaban con anterioridad inclusive al reconocimiento jurídico. Estos derechos establecidos en las Constituciones nacionales de cada país sirven como justificación para el desarrollo de la OE aún en aquellos casos donde no existe otro tipo de normativa de referencia. Sin embargo, no constituyen un marco legal suficiente para garantizar las condiciones adecuadas para el correcto ejercicio del derecho de OE.

⁴³ Se excluyen de este cuadro aquellos artículos que establecen específicamente el carácter republicano o democrático de los sistemas, o la calidad del sufragio, para priorizar aquellos en los cuales se hace referencia a la participación del ciudadano más allá del voto.

⁴⁴ A partir de una entrevista realizada a Alejandra Barrios, Directora Ejecutiva de MOE.

III.4 Institucionalidad de las normativas infraconstitucionales y su carácter habilitante o restrictivo.

Siendo que la administración electoral constituye un proceso institucionalmente endógeno al afectar directamente el devenir de los propios actores que definen esas normas, la existencia de normativa electoral estable y consensuada se vuelve clave. Esta debe apuntar a garantizar que la competencia por el acceso al poder se dé en un marco validado por todos los actores políticos y que garantice la máxima incertidumbre posible sobre el resultado (Escolar, 2010, Escolar y Calvo, 2005). Esto resulta válido también para el análisis de la normativa que regula la OE, la cual nos permite obtener una primera aproximación acerca de las condiciones en las que se enmarcan estos procesos. Además, asumido el supuesto de que las OE se desarrollaron primero en la práctica y luego esto generó un impacto en el cuerpo normativo de cada Estado⁴⁵, nos permite ver de qué modo se hicieron eco o ``tradujeron`` los procesos esas legislaciones. Tampoco garantiza la existencia de normativa un mejor desarrollo de las observaciones; incluso puede llegar a restringir su efectivo desarrollo.

La existencia de normativa específica que enmarque las OE tiene como ventajas:

- El reconocimiento de la figura del observador electoral y la consecuente legitimación de su tarea;
- La definición y apertura de espacios para la OE que de otro modo pueden verse bloqueados por voluntad de los actores políticos participantes. El escrutinio, por ejemplo, resulta una instancia que puede ser bloqueada para el observador si las autoridades de mesa y los fiscales o personeros partidarios no reconocen la legitimidad del observador para participar. La definición normativa de esta facultad resulta una garantía primaria para el observador, que sin embargo puede verse impedida en la práctica.
- Establece un marco de acción previsible para el observador, que puede organizar su actividad a partir de reglas claras y predeterminadas previamente a la observación, pero también para el órgano organizador del proceso electoral, que logra encauzar la actividad dentro de canales institucionales.

De igual importancia resulta analizar cuales son las desventajas que puede acarrear la

⁴⁵ No es objeto de este trabajo fundamentar este supuesto. Para información sobre este tema ver CAPEL, 2008.

institucionalización de una normativa específica:

- No necesariamente las normativas tienden a habilitar y abrir espacios para la OE. El espíritu de la norma puede tender a limitar excesivamente las instancias en las cuales puede participar el observador.
- Los requisitos establecidos para la participación pueden ser muy elevados y restringir la inscripción.
- La inestabilidad de las regulaciones puede atentar contra las posibilidades de organización de la sociedad civil. Si las normas se emiten por ejemplo con muy poca antelación, difícilmente podrán las organizaciones prepararse para la actividad.

Existe en general un consenso en torno a la necesidad de que las OEI requieran de invitación por parte del Estado organizador e inscripción formal para su realización (Lonati 2015). Sin embargo, no existe el mismo consenso en torno a la OE doméstica. Algunos autores defienden la libre participación de los ciudadanos nacionales como observadores en los procesos domésticos. De acuerdo a su posición, esta práctica no puede depender de que los Estados autoricen o no su accionar, ya que parte de su derecho como electores implica la posibilidad de control del proceso (Lonati 2015). En este sentido es que las restricciones deberían mantenerse en un mínimo posible. Sin embargo, varios cuestionamientos surgen al respecto. De acuerdo a Galván⁴⁶, la definición en sí misma de OE requiere de algún tipo de autorización de parte del órgano electoral. No necesariamente debe estar esta regulada, pero resulta primordial que el organizador del proceso acepte y autorice a los observadores. Pero ¿Qué ocurre cuando las organizaciones emprenden la tarea de observar sin este acuerdo previo? ¿Puede la observación desorganizada generar contratiempos en el proceso electoral? ¿Existen riesgos a partir de la OE doméstica? ¿Pueden estas prácticas afectar de modo negativo la credibilidad de un proceso electoral? Retomaremos esta cuestión más adelante.

Hacia el 2008 cuando Boneo, Carrillo y Valverde publicaron su artículo *La Observación (nacional e internacional) de las elecciones*, no identificaron una gran proliferación de leyes nacionales. En cambio observaron que las disposiciones en esta materia se plasmaban en facultades reglamentarias o de autorizaciones sucesivas vía resolución administrativa por parte de los órganos electorales. Lean (2012), identifica una proliferación lenta de este tipo de

⁴⁶ Diálogo realizado en noviembre de 2019, en el marco del Congreso SAAP.

normativas, lo cual ha ralentizado a su vez la efectiva realización de ejercicios de OE en la región. El cuadro V (Anexo) presenta un relevamiento acerca de la categorización de espacio cívico de Cívicos 2018 (es decir, cómo se evalúa al país en cuanto a las condiciones para el correcto funcionamiento de la sociedad civil), la existencia de normativa en cada Estado objeto de este estudio hasta el año 2019, su carácter de permanente o emitida específicamente para cada proceso electoral, el organismo que acredita y el concepto de OE que referencian. Esto nos permite obtener un panorama general acerca de la regulación vigente en materia de OE en los 18 países objeto de este estudio. A partir de estos datos se pueden realizar algunas apreciaciones:

- No puede identificarse un patrón en cuanto a la valoración acerca de la apertura o clausura del espacio cívico y la existencia o no de una norma que regule la observación electoral. En el caso de Uruguay y Costa Rica, los dos únicos países valorados como “abiertos”, uno de ellos cuenta con normativa (Costa Rica), y el otro no (Uruguay). En la categoría de espacio cívico “limitado” encontramos un panorama similar. Mientras que Argentina, Ecuador y República Dominicana cuentan con normativa que regula la OE, no se pudo comprobar la existencia de normativa relacionada en Chile y Panamá⁴⁷. La tendencia se repite en la categoría de espacio cívico “obstruido” (Brasil, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú). Por su parte, todos los países de la categoría “reprimido” presentan algún tipo de normativa que mencione o regule la observación electoral (el caso de Nicaragua presenta características particulares que desarrollaremos más adelante).
- Brasil, Chile, Panamá, Paraguay y Uruguay no presentan ningún tipo de normativa en referencia a la OE. El caso de Paraguay⁴⁸ resulta llamativo ya que contaba hasta el año 2011 con un reglamento emitido por el organismo electoral que regulaba la OE de modo abarcativo, incluyendo disposiciones interesantes tales como, no solo la publicidad de los informes finales, si no también la realización de una audiencia pública para presentar los hallazgos (Pavese, 2015).
- Los organismos electorales de El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Honduras y República Dominicana dictan un nuevo reglamento de OE para cada proceso electoral,

⁴⁷ Panamá recibe misiones de observación de por ejemplo OEA, mediante la realización de acuerdos específicos con cada organización interesada.

⁴⁸ La Unión Europea destacó en su último informe de observación en el año 2018 como esta falta de normativa genera incertidumbres con respecto a qué organizaciones pueden observar las elecciones y cuáles son los derechos y obligaciones de los observadores nacionales, así como también una ausencia de un movimiento organizado de la sociedad civil que observe el proceso y defienda los derechos civiles y políticos de la ciudadanía (Unión Europea, 2018).

mientras que Argentina, Bolivia, Costa Rica, México y Venezuela presentan Acuerdos, Acordadas o Reglamentos de carácter permanente, emitidos por los organismos de administración electoral.

- Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua⁴⁹, Perú y Venezuela, incorporan artículos acerca de OE en su ley electoral. México lo contempla dentro de su Código Federal, Ecuador en su Código de la Democracia. Argentina presenta normativa permanente en relación a la OE nacional, pero no en relación a la OEI. Resulta interesante destacar que la mayoría de los países que cuenta con normativa permanente emite de todos modos un reglamento específico para cada elección. Contra lo supuesto al inicio de esta investigación, la inclusión del derecho a OE en las leyes electorales parece no ser suficiente para su puesta en práctica, que requiere la elaboración de protocolos específicos para cada proceso electoral. En países tales como Ecuador, Perú o Colombia⁵⁰, que incluyen de modo permanente el derecho de OE en su ley electoral, se emite de todos modos un nuevo reglamento para cada proceso electoral. Las evidencias no son suficientes para deducir que la existencia de un nuevo reglamento actúe en detrimento del derecho de OE, si no que parece responder a la necesidad de actualización de acuerdo a los ajustes procedimentales de cada proceso electoral. En el caso de Costa Rica, si bien se mantiene en vigencia el reglamento de 2009, este ha sido modificado parcialmente en los años 2012, 2015 y 2019, siguiendo esta tendencia. Ecuador por su parte establece en su Código de la Democracia la potestad de la autoridad electoral de reglamentar pero aclara “Dicha reglamentación, tendrá como objetivo dar orden y formalidad a los procesos de observación, llevar un control adecuado del número de observadores, mas no podrá coartar, restringir, limitar o menos aún anular el derecho a la observación, control y veeduría”. Sin embargo existen casos polémicos. En el caso de Venezuela, por ejemplo, la normativa establece que el Consejo Nacional Electoral elaborará un Plan de Observación Nacional Electoral y/o Plan de Acompañamiento Internacional para cada proceso electoral, que establece las pautas sobre acceso, movilidad y recorrido que los observadores podrán realizar, entre otras cosas. Este punto resulta controversial ya que constituye una forma paralela de modificar las reglas de juego, o al menos le brinda a la autoridad electoral la potestad de hacerlo de acuerdo a sus intereses. En el caso de Nicaragua por ejemplo, las condiciones establecidas en los reglamentos se han ido endureciendo al

⁴⁹ El sitio web del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua está dado de baja, lo cual dificulta la obtención de información oficial.

⁵⁰ Resulta llamativo también que este mismo país sometió a comentarios públicos su reglamento de observación 2018, a fin de recibir aportes y sugerencias de la ciudadanía.

punto de obstruir por completo la inscripción de parte de ciertas organizaciones de la sociedad civil y de los observadores internacionales. Los reglamentos se han ido publicando cada vez con menos antelación a la jornada electoral, imposibilitando una correcta preparación de parte de la sociedad civil, estableciendo límites para la cantidad de participantes y la prerrogativa del organismo electoral de determinar el itinerario y la publicación de información por parte de las MOE.

- En la mayoría de los países la acreditación de los observadores se encuentra a cargo del órgano electoral superior, excepto en el caso de México, en el cual queda en manos de los Consejos locales o distritales. Esta distinción parece menor, pero en la práctica puede tener consecuencias para el efectivo ejercicio del derecho de OE. Por ejemplo en el caso de Argentina, si bien la Acordada establece la acreditación por parte del Consejo Nacional Electoral, este organismo solo realiza la primera aprobación, mientras que las credenciales son finalmente aprobadas y entregadas por las Juntas Electorales de cada distrito, lo cual ha llevado a una aplicación de criterios dispares a través del territorio nacional, como veremos en el Capítulo IV.

- Si bien sus definiciones son similares, nueve países utilizan el concepto de Observación Electoral, mientras que Argentina lo denomina Acompañamiento Cívico, y Bolivia Acompañamiento Electoral. En el caso de Nicaragua la ley menciona el término “observadores electorales”, mientras que los últimos reglamentos publicados viraron al término “acompañamiento electoral” (Mc Connel et al 2015). Venezuela por su parte utiliza Observación Electoral Nacional, mientras que denomina a los procesos de OE Internacional como Acompañamiento Electoral Internacional. Esta distinción pretende reservar el “derecho” de OE a los nacionales, mientras que los invitados extranjeros son bienvenidos a “acompañar” pero sin emitir juicios de valor en torno al proceso electoral (CEPAZ, 2018). Lejos de ser una conjetura, es el propio Consejo Nacional Electoral venezolano (2018) el que plantea esta idea, estableciendo en su sitio web los riesgos de la OEI “eurocéntrica”: “La observación electoral internacional iniciada a partir de los años 60 está asociada a los procesos de descolonización; nace con una visión Norte-Sur, eurocéntrica, etnocéntrica. La observación de los procesos electorales comienza a ser una práctica común y está marcada por una fuerte concepción asimétrica, de tutelaje y de legitimación con base en los valores propios de quien observa (...) La Observación Internacional Electoral se ha constituido en la práctica en una especie de acción supranacional, por encima del Estado y de la autoridad

responsable de organizar el proceso electoral. (...) El Acompañamiento Internacional Electoral es la respuesta a este modelo y viene siendo asumido cada vez más por diversos organismos electorales de otros países de la región”. Un patrón similar parecen seguir los casos de Bolivia y Nicaragua. En el año 2010 Bolivia estableció el acompañamiento electoral nacional en su Ley de Régimen Electoral, en sustitución del término “observación ciudadana”, que lejos de ser tan solo un cambio de denominación generó un debilitamiento de la OED, por ejemplo al determinar que las MOE no pueden publicar sus resultados de conteo rápido. Las condiciones para la OED han ido empeorando paulatinamente. En las elecciones presidenciales de 2019, anuladas por fraude electoral, por ejemplo, el Tribunal Supremo Electoral negó la acreditación respectiva a la Fundación Jubileo / UMSA, tan solo 48 horas antes de la elección (Orias, 2019). En el caso de Nicaragua, la denominación del reglamento cambió de “Reglamento de observación electoral (2008 y 2010) a Reglamento de Acompañamiento Electoral (2011)” equiparando el concepto utilizado para los nacionales y los internacionales. Tal como establecen Mc Connell et al (2015) “El «acompañamiento electoral» implica una presencia más simbólica de los testigos internacionales, cuyo papel principal es dar seriedad a una ocasión importante, pero sin juzgar la calidad de las elecciones o expresar sus críticas sobre la administración electoral, y se centra principalmente en los procedimientos del día de las elecciones.” El deterioro de la OE como norma en Nicaragua resulta evidente, y aún más siendo en este caso un elemento clave en la consolidación de la democracia nicaragüense (Mc Connell et al, 2015). «Si quieren acompañarnos que lo hagan, pero no queremos controladores», pronunció el Presidente Ortega en un discurso en referencia a los observadores internacionales allá por el año 2011. La demora en la publicación del reglamento y las posteriores restricciones que este establecía generaron quejas de parte de sociedad civil y local y organizaciones internacionales, tales como el Centro Carter que emitió un comunicado expresando su descontento. Roberto Courtney, Director Ejecutivo de Ética y Transparencia manifiesta en una entrevista en el año 2016 la negativa persistente que recibe su organización cuando intenta inscribirse, siendo rechazados desde el año 2008. Sin embargo, Ética y Transparencia realiza OE de todos modos, entendiendo que la Ley Electoral los habilita, y que al ser nacionales del país en el que intentan observar, es la constitución la que los ampara en su derecho político y de control del proceso: “Hay una enorme diferencia con la observación internacional que requiere un permiso, una invitación, el nicaragüense no requiere nada de esto y más bien la OE pasa a ser

un derecho constitucional, donde el internacional solicita un permiso a un soberano representado por sus autoridades, en el caso de la nacional esas autoridades ya no son el soberano, el ciudadano es el soberano y esas autoridades como empleados públicos están sujetas al escrutinio les guste o no les guste” (Courtney, 2016). Esto abre una posible línea de investigación, para evaluar en profundidad cuáles son los cambios que se introducen de elección a elección y el efecto que esto genera en la capacidad de control de parte de la sociedad civil de cada país.

- Algunos países como Honduras, República Dominicana y El Salvador presentan una distinción particular, al diferenciar entre aquellos observadores internacionales que solicitan inscripción y aquellos que son invitados por el propio organismo electoral. En el caso de Honduras, siendo los primeros “aquellas personas o instituciones dedicadas a la promoción de la democracia y con experiencia comprobada en la temática de observación electoral que soliciten la aprobación del Tribunal Supremo Electoral”, y los segundo aquellas “personas o instituciones invitadas por una organización civil nacional o partido político hondureño y aprobado mediante Resolución por el TSE”. Esta aclaración confirma la existencia de diferencias metodológicas importantes entre las OEI profesionalizadas y las invitaciones entre pares.

Requisitos para la participación de la sociedad civil organizada

A los fines de esta tesis de investigación se restringe el análisis a algunos aspectos considerados fundamentales para comprender el contenido de estas normativas y cómo esto puede impactar en la capacidad de las OSC domésticas de registrarse efectivamente para realizar OE. Esto entendiendo que requisitos demasiado estrictos para el registro pueden constituir una barrera de entrada demasiado alta para la sociedad civil. Para analizar esto observaremos:

Requisitos para la participación:

- Tipo de actores que habilita la norma.
- Solicitud de registro previo, presentación de plan de OE y presentación de informe final.
- Requisito de inscripción limitado a organizaciones que demuestren tener una misión

relacionada con la observación electoral.

- Demostración de origen de los ingresos utilizados para realizar esa MOE.

A partir del análisis del Cuadro VI (Anexo) se pueden realizar algunas apreciaciones:

- Todas las normativas establecen la necesidad de realizar una inscripción formal ante el organismo electoral, así como la definición de responsables y presentación de listado de participantes. Asimismo, todas establecen como requisito la presentación de un informe final con los hallazgos de la MOE (con excepción de República Dominicana, donde no se encuentra explicitado en el texto de la normativa).

- Todas las normativas establecen requisitos de imparcialidad y neutralidad partidaria, que sin embargo varían de acuerdo a su grado de especificidad, por ejemplo, en torno a si los observadores pueden ser afiliados partidarios, o empleados de algún organismo estatal. Resulta interesante para un trabajo posterior analizar cuáles son los distintos gradientes en torno a este criterio.

- La mayoría de las normativas mencionan explícitamente que la inscripción debe ser formulada o al menos respaldada por una Organización Social, que posteriormente presentará la nómina de ciudadanos participantes.

- Seis países (Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú y República Dominicana) establecen la acreditación sólo para aquellas organizaciones cuyo objetivo organizacional esté vinculado a la OE, o a aquellas que al menos puedan demostrar experiencia en ese ámbito. La aplicación de este principio puede volverse altamente restrictiva. Perú por ejemplo, solicita “Copia literal de la partida electrónica, expedida por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp), de la persona jurídica solicitante, en la que figure como parte de su objeto la observación electoral”, lo cual lo vuelve aún más restrictivo. Teniendo en cuenta que muchas organizaciones surgen previamente a las normativas, y con otros fines no específicamente relacionados con la OE, este punto puede volverse excesivamente restrictivo. Además, limita la participación de otro tipo de organizaciones que deberían tener el mismo derecho, por ejemplo, organizaciones que nuclean personas con discapacidades que quieran observar si se garantizan los medios para que puedan sufragar.

- Siete países de la región (Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Venezuela) solicitan a las organizaciones la presentación de un informe o declaración jurada

acerca de la fuente de financiamiento de la OE.

- Algunas cuestiones que resultan llamativas. Perú solicita el pago de una tasa para la inscripción, El Salvador incluye el requisito de “Gozar de buena salud física y mental”, y Ecuador requiere a las organizaciones haber sido formalmente constituidas al menos dos años antes del proceso electoral.

Ámbitos de acceso y condiciones para la difusión de los hallazgos de las MOE

Los requisitos para la inscripción son la primera barrera de entrada para el ejercicio de derecho de OE, pero luego de aceptado este registro, las condiciones que se establecen a los observadores pueden variar. Por lo tanto, analizamos algunas de estas condiciones para determinar cuál es el panorama a nivel regional. En el cuadro VII (anexo), Ámbitos de acceso y condiciones para el ejercicio de las MOE, identificamos:

- Instancias del proceso electoral habilitadas la normativa (pre-electoral y escrutinio).
- Derecho al acceso a la información sobre el proceso.
- Libertad de circulación y movilización.
- Publicidad del informe final y sus hallazgos.

A continuación algunas de las observaciones realizadas a partir del análisis de estos indicadores:

- Todas las normativas establecen explícitamente el derecho de observación de la etapa previa a la jornada electoral y del escrutinio, con excepción de Argentina y Venezuela, en donde no se encuentra especificado. Asimismo, todas las normativas con excepción de Argentina, Venezuela y Costa Rica, establecen el derecho de acceso a la información para los observadores electorales. Todas las normativas habilitan la participación en el acto comicial, pero varían en cuanto a las actividades que explícitamente habilitan. En el caso de Perú por ejemplo, la normativa explícitamente establece como derecho del observador “c. Libertad de circulación en el territorio nacional para los miembros de la misión, grupo o delegación de observación. d. Libertad de expresión”.

- El derecho a la libre movilización y circulación a través de los locales de votación se encuentra respaldado en ocho casos, mientras que algunos Argentina y Colombia no lo especifican, y Bolivia y Venezuela explícitamente establecen que este derecho se encuentra reservado a las rutas que el órgano electoral establezca. La normativa boliviana es precisa en este sentido “Los miembros de las misiones de acompañamiento electoral nacionales e internacionales, podrán movilizarse conforme las diferentes rutas que serán establecidas por el Tribunal Supremo Electoral o en su caso por el Tribunal Electoral Departamental”. En el caso de Venezuela, la libertad de movimiento se encuentra condicionada al plan de observación que el propio Consejo Electoral emite: “Transitar en el territorio nacional, en cumplimiento de las actividades de observación y acompañamiento, sin más limitaciones que las establecidas por la Ley y conforme al Plan de Observación Nacional Electoral y/o Plan de Acompañamiento Internacional Electoral, aprobado por el Consejo Nacional Electoral.”

- Tal como observamos en la sección anterior, en la mayoría de los casos se solicita la presentación de un informe previo detallando las actividades, responsables y ámbito de realización de la OE, y de un informe posterior. Solo cinco normativas de la región establecen explícitamente la publicidad de estos informes, mientras que el resto no especifica su carácter. El caso de Venezuela resulta llamativo ya que no solo no establece la publicidad sino que explicita que este informe y todas las apreciaciones de los observadores serán de carácter confidencial, y el organismo electoral será quien decida si se hacen públicas, cuándo y de qué modo: “Mantener bajo estricta confidencialidad o reserva el contenido de los intercambios de opinión o sugerencias formuladas a la autoridad electoral”. La mayoría de las normativas prohíben expresamente informar pronósticos o resultados y declarar ganadores o perdedores. Esto pone en duda la posibilidad de realización de “conteo rápido”, o al menos la divulgación de sus resultados hasta la expresa autorización de la autoridad electoral.

Algunas conclusiones a partir de este relevamiento

- Debilidad o inestabilidad de los marcos normativos

El mapeo realizado a través de la normativa nos permite identificar que tan solo el 44% de los países estudiados ha incluido algún tipo de referencia a la OE en el marco de su Ley o Código

Electoral (lo cual indicaría un grado alto de institucionalidad), mientras que el 27% no cuenta con ningún tipo de normativa. Los restantes, cuentan con algún tipo de regulación en forma de acordadas o reglamentos, generadas por los órganos electorales y no por medio de leyes sancionadas por el Congreso de cada país. Dentro de este grupo podemos diferenciar a aquellos con reglamentaciones permanentes de aquellos que emiten reglamentos nuevos para cada proceso electoral. Estos últimos no sólo no cuentan con el peso normativo de una ley sino que pueden variar las reglas de elección a elección. Tal y como establecen Freidenberg y Dosek (2016), las instituciones formales generan incentivos y condicionan el comportamiento de los actores políticos, por lo cual la estabilidad es una variable importante a la hora de generar condiciones estables para la competencia: *“El cambio frecuente de las reglas evidencia la inestabilidad del marco de incentivos en el que los políticos y los ciudadanos toman decisiones, mientras que su estabilidad contribuye a su institucionalización”*. Los observadores nacionales o domésticos, se ven altamente influenciados por las condiciones políticas y requieren, tal vez en mayor medida que los observadores internacionales, de garantías en torno a sus derechos civiles y políticos para poder funcionar (Lean, 2012). Esto hace que la existencia de un marco legal previsible y consistente sea crítico para su tarea. A su vez, las reformas electorales tienen la característica de ser en esencia endógenas: son los propios actores políticos los que deben establecer las reglas que regularán su acceso y permanencia en la competencia política. Esto les genera una complejidad adicional, ya que los actores pueden tender a manipular estas normas para su beneficio (Lonati, 2015, Escolar y Calvo 2005). Estas reformas suelen estar dominadas por los intereses partidistas, normalmente sin participación directa de la ciudadanía o incluso muchas veces a sus espaldas (Freidenberg y Dosek (2016). De acuerdo a los autores mencionados, “estos procesos no son inocentes ni casuales. Por el contrario, en toda reforma electoral los actores políticos buscan influenciar la competencia política con sus preferencias”. Existe consenso entonces en torno a la necesidad de legislar en materia electoral siguiendo ciertos estándares mínimos de participación y transparencia. ERIS por ejemplo (2004), sugiere que la legislación electoral debe ser adoptada con antelación suficiente, y de un modo abierto e inclusivo. Una vez adoptadas, estas reglas no deberían ser modificadas una vez que el proceso electoral ha comenzado. Siguiendo una analogía deportiva, se trata de no cambiar las reglas de juego una vez que el partido ya ha comenzado. NDI (Melroe 2008) por su parte, ha desarrollado materiales para guiar la promoción de normas electorales adecuadas que protejan la

integridad electoral, promuevan la participación popular y la gobernanza democrática. El marco legal resulta clave para asegurar que todas las etapas del proceso sean plausibles de monitoreo y control, tanto de parte de los partidos políticos o candidatos independientes, como de parte de la sociedad civil, ya sea organizada o individual en su calidad de electores. Melroe (2008) establece la importancia de que la ciudadanía y la sociedad civil organizada conozcan y reconozcan el marco legal que determinará cómo su voluntad se traduce en cargos electivos, se involucren en su aplicación y monitoreen su implementación. Asimismo, se deben garantizar condiciones adecuadas para que los medios de comunicación puedan realizar su tarea de difusión y control. A su vez, la existencia de un marco legal claro y previsible colabora con la legitimidad y transparencia del proceso. Siguiendo a Melroe, una ley electoral adecuada debería: a. Asegurar el derecho de la sociedad civil, los medios de comunicación y los observadores internacionales de, como mínimo, estar presentes y monitorear todas las etapas del proceso electoral; b. Requerir acreditación a estos actores para su participación y acceso a las diferentes etapas del proceso electoral.

La información relevada demuestra que no existe uniformidad en la región en torno a la institucionalización de la OE en materia normativa. Resulta preocupante que la posibilidad de observación recaiga en acordadas o reglamentos que pueden variar de elección en elección. Si bien es esperable que la aplicación práctica requiere ciertos ajustes de proceso a proceso, las condiciones centrales para la OE deberían ser consensuadas y sostenidas a lo largo del tiempo. Nicaragua constituye un caso extremo, en el cual los reglamentos se modifican en cada proceso, restringiendo cada vez más las instancias de observación y siendo emitidos con muy poca antelación. Sin embargo esto no resulta sorprendente. Los estudiosos de las instituciones políticas y los sistemas electorales en América Latina coinciden en describir un contexto de alta inestabilidad institucional y constantes cambios de las reglas de juego (Freidenberg y Dosek 2016). Esta debilidad de los marcos normativos podría reforzar la idea inicial. Si la OE es percibida por los gobiernos como una herramienta de accountability o control, no de legitimación, ante su proliferación estos podrían tender a restringirla. Para esto recurren a la creación o modificación de normativas, alterando los cronogramas electorales, aumentando los requisitos para los observadores, o directamente no autorizando la realización de OE a las organizaciones que son percibidas como amenazantes. El caso de Perú contradice esta idea. A pesar de estar garantizado el derecho a OE en su ley electoral, el organismo

electoral emite un nuevo reglamento para cada elección. Esto nos invita a pensar en un análisis temporal profundizado, para intentar comprender cuáles son los cambios generados en cada nuevo reglamento, y si estos generan un impacto negativo para la previsibilidad de las reglas de juego, o se trata de una mera actualización procesal.

- Reconocimiento del rol de la sociedad civil en los procesos de OE, pero con aumento de restricciones al espacio cívico para la realización de OE.

Todas las normativas de los países relevados requieren la inscripción como organización y no como ciudadano, e incluso algunos solo a aquellas organizaciones con especialización en OE o que incluyan dentro de sus misiones valores relacionados por ejemplo al fortalecimiento de la democracia. Dicha cláusula puede resultar un tanto restrictiva y limitar la participación de organizaciones cuya misión se centra en determinada área de las políticas públicas, discapacidad por ejemplo, pero quienes se ven afectados por el desarrollo del proceso electoral y tienen interés en observarlo. Existen a su vez requerimientos de neutralidad partidaria que varían en cuanto a su profundidad de país en país. Algunas normativas prohíben la inscripción de observadores electorales que estén afiliados a un partido político, u otras lo restringen a no haber ocupado cargos públicos en los últimos años. La literatura relevada demuestra consenso en torno a la necesidad de que las organizaciones y los observadores se comporten de modo no partidario (ERIS 2004, ACE 2018b, entre otros). La adopción de códigos de ética y de comportamiento para la observación se ha vuelto una práctica generalizada. La creación y firma de la “Declaración de principios y Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones”, en el año 2005 en el marco de las Naciones Unidas, confirma dicha tendencia. En el año 2012, la Red Global de Observadores Domésticos de Elecciones (GNDEM por sus siglas en inglés), impulsó la creación y firma de la Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario Realizado por Organizaciones Ciudadanas. Esta declaración fue acompañada por cientos de organizaciones sociales e intergubernamentales alrededor del mundo.

El rol de las organizaciones se vuelve clave entonces para la efectiva existencia de la OE doméstica. Estas deben articular y preparar a la ciudadanía para garantizar que las misiones de OE sean objetivas, creíbles, y no afecten negativamente el desarrollo del proceso electoral.

Deben sostener sus reportes con información exacta y proveer evidencia de sus denuncias, en caso de haberlas. Deben a su vez, ser cautos en sus declaraciones antes los medios de comunicación, ya que la presentación de información inexacta o sin sustento podrían socavar la credibilidad del proceso electoral (ACE Red de Conocimientos Electorales, 2018b). Tal como establece ACE, las organizaciones deben ser neutrales y objetivas pero también mostrarse de ese modo, presentando su trabajo de un modo responsable. Para poder realizar esta tarea de un modo acorde, las organizaciones necesitan de un contexto previsible y normas estables. Deben poder acceder a la información pública relacionada con el proceso, como por ejemplo la distribución de los centros de votación, el reparto de fondos públicos hacia los partidos políticos o detalles acerca de la distribución de boletas electorales o del sistema de votación. También deben contar con libre movilidad a través del territorio (sin entorpecer el correcto desarrollo del acto electoral), para poder acceder a los locales de votación, presenciar el momento de constitución de las mesas y de recuento de los votos.

Las organizaciones también juegan un rol clave en el aprendizaje y realización de recomendaciones para la mejora de los sistemas electorales. La presentación de informes finales acerca de las MOE constituye una fuente importante de información acerca de estas recomendaciones. La publicación de estos informes debería ser pública, y de ningún modo secreta como en el caso de Venezuela. Autores como Sharon Lean (2012) destacan el rol que estas organizaciones han tenido en ampliar los márgenes de la participación ciudadana, de lo que puede ser controlado y exigido, fortaleciendo la “accountability electoral” mediante su trabajo de OE. Otros como Kelley (2012) destacan los desafíos o “dilemas” que presenta la OED, tales como la proliferación de organizaciones que utilizan esta herramienta, el grado de profesionalismo con el que lo hacen, el tipo de financiamiento que reciben para hacerlo adecuadamente pero manteniendo su autonomía, entre otras cuestiones.

Teniendo en cuenta la importancia del rol de las OSC en este proceso, por el cual no hay OE doméstica sin organizaciones que la realicen ¿No deberían los Estados alentar el desarrollo de este tipo de organizaciones? México presenta una experiencia innovadora en este sentido, mediante la creación del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (PNUD, 2019), creado en 1994 para auxiliar técnica y financieramente a las organizaciones nacionales de la sociedad civil que decidan realizar OE. Mediante este fondo, administrado por PNUD ONU, se busca que ni las autoridades electorales que serán observadas ni los aportantes de los

fondos interfieran en las fases de la observación ni influyan sobre los observadores.

Para poder realizar OE de modo acorde, las organizaciones necesitan reglas claras y previsibles, pero también un contexto “habilitante”. Retomando la noción de espacio cívico presentada en el Capítulo II, entendida como las condiciones en las cuales los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden actuar e incidir en las políticas públicas (Pousadela 2016), podemos observar que América Latina presenta un retroceso importante en materia de condiciones habilitantes para la tarea de la sociedad civil. Sin embargo, el cruce de la categorización de espacio cívico y la existencia y tipo de normativas no ha aportado una conclusión significativa. El análisis posterior, a partir de la combinación del requerimiento de la inscripción de organizaciones sociales para la realización de OE, combinada con un panorama regional restrictivo en cuanto al entorno habilitante para que las organizaciones realicen su tarea, presenta una serie de desafíos e interrogantes que ponen en duda la existencia de condiciones propicias para una efectiva OED. El avance de la regulación puede significar un aumento de las restricciones y no necesariamente garantiza el derecho a la OE. Los casos de Venezuela, donde se establece la confidencialidad de los informes, o de Bolivia, donde se establece previamente las rutas de observación son dos casos que apuntan en este sentido.

El análisis de las normativas realizado hasta este punto nos provee una base para entender el panorama regional, pero no nos permite comprender cómo se restringe o habilita este derecho *en la práctica*, y qué caminos alternativos toman las OSC para saltar los obstáculos que encuentran. El caso de Argentina es un ejemplo claro. La normativa no establece restricciones para la circulación de los observadores, pero a la hora de la acreditación, los jueces electorales de primera instancia determinaron a qué local de votación podía ingresar cada observador acreditado, y los miembros del comando electoral impidieron el ingreso a la instancia de escrutinio⁵¹. Este ejemplo nos permite contrastar la normativa con un estudio de caso en profundidad. Por dicho motivo vamos a analizar la experiencia de la aplicación de la norma de acompañamiento cívico en Argentina e identificar recomendaciones para la recientemente sancionada norma de OE en la Ciudad de Buenos Aires.

⁵¹ Esta información surge del Acompañamiento Cívico realizado en las elecciones generales 2011 por Poder Ciudadano.

Capítulo IV: La regulación de la OE en Argentina

IV.1 El surgimiento de la OE en la práctica y el rol de la sociedad civil

Como mencionamos anteriormente, la observación electoral nacional o doméstica nació formalmente en América Latina en el año 1988, con la observación del plebiscito chileno para la definición de la permanencia en el poder del dictador Augusto Pinochet (Lean 2012), pero vio su expansión a mediados de los '90. La experta Sharon Lean concluyó en su investigación que la OED es más propensa a desarrollarse bajo dos condiciones:

- En Estados con un cierto grado de desarrollo democrático, que permiten la participación cívica dentro de un marco relativamente previsible de normas.
- Si bien el apoyo internacional puede ser clave, los grupos más fuertes que han impulsado la OED se constituyeron sobre organizaciones o movimientos sociales pre-existentes que vieron en la OED una oportunidad para el fortalecimiento democrático.

La Argentina siguió una trayectoria tímida pero similar. El retorno a la democracia hacia 1983 marcó la que aparenta ser una etapa definitiva de consolidación de gobiernos democráticamente elegidos por la ciudadanía. Esta nueva etapa apareció cargada de oportunidades así como de la necesidad de reconstruir los valores democráticos y el rol de lo público. En palabras de Enrique Peruzzotti (2002, p. 83). “El discurso y la política de derechos humanos actuaron como catalizadores de procesos de aprendizaje político que llevaron a una profunda renovación de las tradiciones democráticas del país. Lo anterior no sólo sirvió para cuestionar el autoritarismo militar, sino que indirectamente transformó las tradiciones democráticas de Argentina al unir dos elementos que la cultura política populista mantuvo separados: la democracia y el imperio de la ley.” Este escenario resultó más que propicio para el surgimiento (o expansión) de organizaciones sociales que, en clara oposición al régimen autoritario y entendiendo que la democracia requería de más que elecciones, se constituyeron como defensores y promotores de los derechos políticos y sociales de la ciudadanía (Tejerizo, 2016). Organizaciones tales como Asociación Conciencia, Poder Ciudadano (PC de aquí en adelante), CIPPEC, entre otras, comenzaron paulatinamente a involucrarse activamente en el monitoreo y control de las elecciones, realizando diferentes ejercicios dirigidos a evaluar de modo sistemático el proceso electoral y emitir

recomendaciones, que fácilmente pueden ser catalogados dentro de la categoría de “observación electoral indirecta”. Sin embargo, al no contar con un marco regulatorio que las ampare (tal como mencionamos en el Capítulo III, la OE no se encuentra contemplada Constitución ni en el Código Electoral Nacional u otras leyes complementarias⁵²), no solo se veía limitada su capacidad de acción durante el día de la elección, si no que también se exponían a riesgos potenciales en cuanto a su injerencia no autorizada en un proceso tan delicado como es el electoral. Pablo Secchi, Director Ejecutivo de PC afirma: “La observación electoral era una práctica no institucionalizada que nosotros habíamos empezado a realizar a través de la clásica observación de ciudadanos en los centros de votación, con experiencias en la Provincia de Buenos Aires, Capital Federal, Chubut y Misiones. Sin embargo, la aceptación de este tipo de actividades en Argentina dependía de la invitación de un órgano electoral o gobierno, o de la iniciativa de una organización como la nuestra que por reconocimiento público o historia no iba a encontrar demasiados escollos”. La falta de reconocimiento de estas actividades pero su sostenido crecimiento llevó a las OSC a instalar el tema en la agenda de políticas públicas y motivar la creación de la primera normativa de OE argentina. Cabe destacar que este pedido no resultó aislado. Ya hacia el año 2009, referentes políticos solicitaban públicamente la realización de OE internacional, lo cual motivó una acordada de la CNE en la cual insta al Poder Ejecutivo a solicitar la correspondiente invitación a la OEA⁵³. Sin embargo, este pedido no fue suficiente para que se incluyera el derecho a OE en la reforma electoral de ese mismo año (Ley 26.571, de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral). En el año 2013, en sintonía con la consolidación regional de la OE como herramienta para el control de la integridad del proceso electoral (Lonati, 2015), un grupo de ONG argentinas, PC, CIPPEC; Directorio Legislativo; Asociación Conciencia y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, solicitaron por escrito a la Cámara Nacional Electoral⁵⁴ que emita algún tipo de “reglamento o guía” que dé marco a la observación electoral. De acuerdo a las fuentes consultadas en PC, “El pedido específico tuvo que ver con la posibilidad de permitir a

⁵² A nivel subnacional podemos encontrar la Provincia de Córdoba, con el Acuerdo 1066/A, emitido por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba que reglamenta la OE a nivel local. Sin embargo esto no aplica para el nivel nacional. En el año 2018, la Ciudad de Buenos Aires aprueba luego de muchos años su propio Código Electoral, en el cual se incluye una disposición sobre OE, que trataremos en el Capítulo V.

⁵³ https://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=29235&CI=INDEX100,
<https://www.lanacion.com.ar/politica/carrio-va-a-la-oea-para-denunciar-un-fraude-nid1095502>

⁵⁴ Cabe aclarar que la Cámara Nacional Electoral suscribió el “Protocolo de Quito” y forma parte de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UN.I.O.R.E.) y de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, el cual motiva “la participación de los representantes de los organismos miembros de la Asociación, como observadores de las elecciones a invitación del país donde éstas se realicen”.

cualquier organización realizar este tipo de actividades y no quedar en simples intentos individuales en elecciones esporádicas”. Más allá de los beneficios para las OSC, destacan también el aspecto de control de parte de las autoridades electorales: “La regulación al mismo tiempo permite a los organizadores de las elecciones la planificación de las observaciones y el ordenamiento de las mismas, creando un registro y generando habilitaciones que garanticen que no se generen inconvenientes en los lugares de votación, al mismo tiempo que les da un control sobre quiénes son los que dicen que van a observar para resguardar que este espacio sea efectivamente utilizado por la sociedad civil” (PC, 2018). En respuesta a ese pedido, y luego de varias conversaciones que involucraron a la CNE, las organizaciones y la DINE, la CNE emitió la normativa de Acompañamiento Cívico 128/11. Dicha acordada establece la creación de un Registro de Entidades acreditadas para ejercer el “acompañamiento cívico”, y pautas de regulación que estas organizaciones deben seguir para poder realizarlo. Esto partiendo del fundamento de que “las elecciones generales constituyen, fundamentalmente, un proceso soberano y ciudadano”, y que “la observación electoral ha alcanzado una aceptación generalizada en todo el mundo y cumple un papel preponderante y trascendental en la evaluación de los comicios, promoviendo la confianza pública y disipando la posibilidad de que se produzcan conflictos”, según el texto de la propia acordada. De acuerdo al Secretario de Actuación Electoral de la Cámara Nacional Electoral argentina Sebastián Schimmel, el AC es una “expresión del derecho de acceso a la información y de fiscalización” y respondió a una demanda moderada de parte de las organizaciones sociales. Si bien se analizaron todas las normativas existentes de la región para su elaboración, el texto final constituyó la respuesta “posible” dentro del esquema de gobernanza electoral argentino, sin generar intromisiones dentro de las facultades legislativas correspondientes al Congreso Nacional.

IV.2. La normativa de acompañamiento cívico 128/11

Tal como analizamos en el capítulo anterior, la mera existencia de una normativa no constituye necesariamente una herramienta para habilitar el derecho de OE. Para comprender el carácter de esta acordada analizaremos sus características principales. El primer punto relevante de esta normativa refiere a la denominación que eligieron utilizar los jueces a la hora de normar la OE. Si bien menciona a la observación electoral en sus fundamentos, la acordada no habilita la OE como tal, sino el “acompañamiento cívico”. Esto entendido como

“el conjunto de actividades realizadas por organizaciones o entidades de la sociedad civil de nuestro país, tendientes a efectuar un seguimiento puntual del acto electoral, el que comprenderá la búsqueda y obtención completa y exacta de información, y su análisis imparcial y profesional para la extracción de conclusiones”, definición de por sí bastante similar a la comúnmente utilizada y presentada en el Capítulo I de esta investigación, de IIDEA. La elección del término acompañamiento, en detrimento del de “observación” resulta al menos confusa. Varios autores y practicantes de la OE coinciden en que el término “acompañamiento electoral”, popularizado a partir de las MOE de UNASUR, se enfoca más en ejercicios de observación horizontal, entre pares pertenecientes a otros organismos electorales, y no a la observación ciudadana (Lonati, 2015). Sin embargo, de ningún modo apunta la Acordada en este sentido, si no que se refiere explícitamente al derecho de observación para actores cívicos no partidarios, nacionales y no involucrados en organismos electorales competentes. Podemos entender que se trata de un caso de estiramiento conceptual con el fin de “atenuar” el impacto que podría generar en ciertos actores la utilización de un término más consolidado como “observación electoral”. Esta idea cobra peso al considerar las reacciones adversas que la aplicación de esta normativa suscitó en ciertos actores de la justicia electoral, y que desarrollaremos en el punto siguiente. Siguiendo con esta idea, la Acordada establece que “(...) resulta necesario, en un primer estadio, establecer algunas pautas básicas que permitan -sin necesidad de desarrollar integralmente una misión de observación tal como esta es concebida en la actualidad- autorizar la participación de representantes de organizaciones o entidades de la sociedad civil en actividades de acompañamiento cívico del proceso electoral.-” Dicha referencia al “primer estadio” permite estimar que los Jueces de la CNE tuvieron en mente un futuro desarrollo normativo a la hora de emitir la acordada, aunque este pudiera escapar a su ámbito de competencia.

En segundo lugar, se destacan los actores a los cuales se dirige, reconociendo a las organizaciones o entidades de la sociedad civil como los únicos actores habilitados para realizar acompañamiento cívico. Si bien la acordada no habilita a organismos ni empleados públicos, en la práctica se ha ido flexibilizando este punto. En los últimos procesos electorales, la CNE ha habilitado la participación de organismos tales como Defensorías del Pueblo o Universidades, teniendo en cuenta que fueran organismos del Estado con

independencia funcional, autarquía financiera, y que presentarán un plan de OE que encuadre dentro de lo previsto por la Acordada⁵⁵. La ciudadanía en general es sujeto secundario de esta acordada, ya que para poder realizar la tarea de acompañamiento deben registrarse mediante una organización social habilitada. La Acordada no habilita la OEI.

Para poder participar, las organizaciones interesadas deben cumplir los siguientes requisitos:

- tratarse de una organización de la sociedad civil nacional sin fines de lucro,
- que todos los individuos que pretendan participar del programa sean mayores de 18 años,
- que no sean o hayan sido autoridades partidarias, o candidatos en los últimos cuatro (4) años,
- que no sean individuos que presten servicios en algunos de los poderes de los estados nacional, provincial y/o municipal, y
- presentar en debida forma la ficha técnica.

En primer lugar deben atravesar un proceso de inscripción, cumplimentando un formulario donde especifique su plan de actividades, etapas, duración, responsables y un detalle de los individuos que participarán del proceso, quienes recibirán una credencial que permita identificarlos en los recintos de votación. La aceptación de estos individuos, más allá de la primera etapa de inscripción de las ONG, no ha estado exenta de polémicas. Si bien la ley establece que dichos individuos no podrán haber sido previamente autoridades partidarias en los últimos 4 años, los requisitos en la práctica han sido más elevados. La norma no establece la prohibición de que afiliados a partidos políticos puedan inscribirse, sin embargo la CNE rechazó la inscripción de dichos casos en las primeras experiencias y viró en los últimos procesos hacia la notificación a las OSC acerca de la afiliación de sus inscriptos para que sean ellas las que deciden si incluirlos o no. A su vez la Acordada establece: “No obstante, deberán abstenerse de obstaculizar a las autoridades en el ejercicio de sus funciones o interferir en el desarrollo de los actos; así como tampoco deberán realizar actos proselitistas o manifestarse a favor o en contra de alguna agrupación política o candidato”. Establece asimismo la obligación de que las organizaciones acreditadas para realizar acompañamiento

⁵⁵ Este fue el caso por ejemplo de la Defensoría de la Ciudad de Bariloche o la Defensoría de la CABA.

“deberán presentar, a más tardar treinta días después de la fecha de finalización del acto electoral, un informe debidamente fundamentado de sus actividades. El mismo será publicado en la página web del Tribunal, a fin de que pueda ser consultado libremente por cualquier ciudadano. En ningún caso los informes, opiniones o conclusiones tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sobre sus resultados”.

IV.3 La puesta en marcha. La implementación de la Acordada de Acompañamiento Cívico 128/11.

La primera aplicación de la acordada para el año 2011 fue limitada, debido a la poca anticipación con la cual se emitió la norma (13 de octubre de 2011, cuando las elecciones se realizarían el domingo 23 de ese mismo mes), a tan solo 10 días del domingo de elecciones. Esto generó que tan solo 4 organizaciones se inscriban, para realizar una primera prueba piloto. A pesar de este tímido inicio, hacia 2017 podemos observar una evolución positiva (Lonati, 2015) del interés de parte de las organizaciones, encontrando un registro de 4 OSC en 2011, 18 en 2013, un pico de 23 en 2015 y 2017, y un leve decaimiento hacia 17 en el año 2019⁵⁶. Este incremento se dio no solo en la cantidad de OSC registradas, si no también en la cantidad de distritos y participantes.



⁵⁶ <https://www.pjn.gov.ar/cne/acompacivico/publico.php>

Gráfico 1, de elaboración propia a partir de información provista por la Cámara Nacional Electoral.

Cabe mencionar que si bien la acordada establece un registro ad hoc para cada elección, en la práctica ha funcionado como un registro permanente, por el cual las organizaciones quedan inscriptas y solo deben presentar el plan de observación con la nómina de observadores para ese proceso. Dichos documentos deben ser presentados hasta 20 días antes del acto electoral.

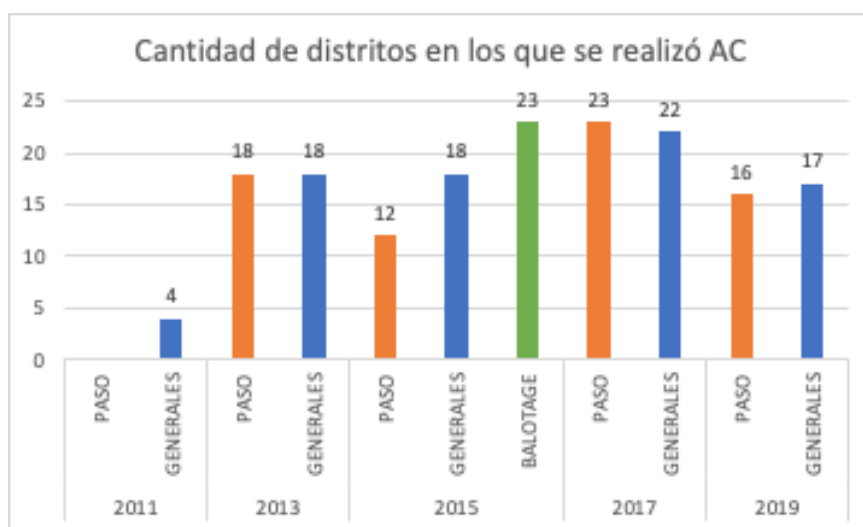


Gráfico 2, de elaboración propia a partir de información provista por la Cámara Nacional Electoral.

A partir de los informes presentados por las OSC en el marco del AC, la justicia electoral ha adoptado una serie de medidas instrumentales tendientes a mejorar la calidad del proceso electoral, tales como capacitaciones específicas, pruebas piloto de biometría en zonas de frontera o de potenciales conflictos, modificación de la modalidad de votación en complejos carcelarios, etc.

V.4 Las limitaciones en la práctica. Obstáculos y aprendizajes.

El caso de Poder Ciudadano resulta paradigmático⁵⁷ para comprender las limitaciones que la Acordada de Acompañamiento Cívico generó en la práctica, y fue mencionado por varios actores clave como el hecho “traumático” que demostró los límites o el “techo” de la acordada. Nacida como organización sin fines de lucro en el año 1989, esta ONG fue fundada por personajes de la escena política nacional de alto perfil público⁵⁸ de aquel entonces, en su

⁵⁷ Dicho caso fue seleccionado por su rol en el impulso a la normativa, por ser de las organizaciones que mayor cantidad de observadores intentó registrar, por su larga trayectoria en la realización de OE, y por haber sido mencionado por varios entrevistados clave como la OSC protagonista del hecho “traumático”, que marcó los límites de la acordada de AC.

⁵⁸ Luis Moreno Ocampo, Mona Moncalvillo, Marta Oyhanarte, Teresa Anchorena, Víctor García Loredó, Manuel Mora y Araujo.

mayoría abogados, que entendieron que la defensa de los derechos políticos y la búsqueda de una justicia fuerte requería de acciones coordinadas de parte de la ciudadanía desde una esfera política pero no partidaria, y no sólo del impulso de la esfera estatal (Pereyra, 2007). Desde su fundación, Poder Ciudadano ha desarrollado diversos programas para el fortalecimiento de la democracia, en áreas tales como la justicia, la corrupción, la representación política, la educación para la participación, el control ciudadano de la gestión pública y la fiscalización (Kohen, s.f.). Progresivamente, el involucramiento de dicha ONG en los procesos electorales fue aumentando, ante la identificación de la necesidad de fomentar la participación de la ciudadanía de un modo informado. Asimismo, su perfil fue virando desde la participación ciudadana voluntaria a la profesionalización de expertos dedicados por completo a estas tareas (Pereyra, 2007). A la par se dio un proceso de internacionalización del trabajo de la fundación, entablando vínculos duraderos con donantes internacionales y redes afines tales como Transparency International, a la cual la ONG se suscribe como Capítulo Argentino en el año 1994. Entre las actividades que la ONG comenzó a desarrollar se pueden destacar el control de las promesas de candidatos en campaña electoral, del financiamiento de la política y la propaganda electoral, el control de la publicidad oficial, y la recepción de consultas y orientación al votante, entre otras. Ya en el año 2004 la organización inglesa ERIS (2004) destacaba en su publicación *The Work of Domestic Election Observer Groups Around the World*, la actividad de monitoreo de gastos de campaña realizada por Poder Ciudadano como un ejemplo de observación electoral doméstica efectiva.

Poder Ciudadano lideró el pedido de regulación de la OE hacia la CNE y participó del primer ejercicio de acompañamiento cívico en 2011. En aquella ocasión, teniendo en cuenta el poco tiempo desde la emisión de la Acordada hasta la jornada electoral, capacitó rápidamente a alrededor de 20 observadores que fueron desplegados en 30 locales de votación. Dos años después de la emisión de esta acordada, las organizaciones se dispusieron a desplegar misiones de OE mejor preparadas y con una mayor cobertura. En el caso de Poder Ciudadano, el objetivo fue desplegar la primera OE masiva, convocando a la ciudadanía a participar de modo voluntario. Mediante una campaña de concientización, la ONG buscó motivar a la ciudadanía a dedicar cuatro horas de su día el día de la elección, y a capacitarse previamente, para convertirse en observadores electorales y contribuir de ese modo con el fortalecimiento de la democracia. Intentaron a su vez desde la organización, generar lo que

denominaron “Movimiento de Acompañamiento Cívico”, invitando a otras siete OSC⁵⁹ a sumarse a la observación de modo voluntario. Sin embargo esa segunda experiencia no estuvo exenta de obstáculos. El 8 de agosto de 2013, a tan solo tres días antes de las elecciones PASO de ese año, el Tribunal Electoral de la Ciudad de Buenos Aires emitió una resolución mediante la cual restringía la observación⁶⁰, habilitando tan solo a 10 de los 103 voluntarios inscriptos y tan solo diez locales de votación, predefinidos por la justicia electoral, para la realización de acompañamiento cívico. Esto es particularmente grave teniendo en cuenta que la Junta Nacional Electoral de cada distrito es la encargada de proveer las credenciales para los observadores. Dentro de esos diez ciudadanos habilitados, no se incluyó por ejemplo a ninguno del equipo estable de Poder Ciudadano. De acuerdo a los establecido según la resolución, “afectar un número mayor de locales, alteraría los parámetros de organización fijados con antelación, establecidos para poder llevar adelante con eficacia las tareas propias del acto que se aproxima”. Si bien la Cámara Nacional Electoral ya había realizado una autorización por escrito de las actividades propuestas, la Junta Electoral de la Ciudad interpuso estas restricciones que desvirtuaban por completo el espíritu del acompañamiento cívico y llevaron a la cancelación total de las actividades previstas por la organización en dicho distrito (Poder Ciudadano, 2013). La ONG consideró que se trataba de una manipulación del ejercicio que habían propuesto y un exceso de restricciones de parte de la Junta Electoral porteña y decidió dar de baja el acompañamiento en dicho distrito, manteniendo en pie las actividades previstas para la Provincia de Bs. As., donde la Junta de ese distrito habilitó sin objeciones a los observadores y se mostró dispuesta a colaborar en lo que fuera necesario (Poder Ciudadano 2013). Las discrecionalidades y restricciones no fueron únicamente dirigidas a Poder Ciudadano. CIPPEC y AMRA, dos OSC participantes sufrieron restricciones en CABA y Formosa, distritos en los cuales se les restringió el acceso y atribuciones a los acompañantes cívicos o se les denegó el acceso a la información pública sobre el proceso (Lonati 2015).

Para comprender más cabalmente estas restricciones, procederemos a analizarlas en dos niveles. En primer lugar, las impuestas por la propia acordada y que se consideran excesivas, como ser:

⁵⁹ Fundación Directorio Legislativo, MINU Asociación Civil, Foro de Estudio sobre la Administración de la Justicia, Fundación Cambio Democrático, Asociación Conciencia, Sociedad Argentina de Análisis Político y Argentine Elections/Elecciones Argentinas

⁶⁰ <http://poderciudadano.org/junta-nacional-electoral-de-capital-federal-impide-la-observacion-electoral/>

- La no habilitación como acompañantes a todos los empleados estatales, de cualquier nivel. Este requisito resulta excesivo ya que impide la participación de, por ejemplo, docentes de escuelas públicas o empleados de hospitales.
- El requisito de no ser o haber sido candidatos o autoridades partidarias en los cuatro años previos al acompañamiento cívico. Si bien los expertos coinciden en que se debe incluir algún tipo de requerimiento, no quedó claro en la Acordada si esto aplicaba a nivel nacional o por distrito. Asimismo, a pesar de no estar estipulado en la norma, se rechazó en la práctica en las primeras experiencias la inscripción de ciudadanos afiliados a un partido político aún si no habían sido candidatos o autoridades partidarias.

En segundo lugar, las restricciones generadas en la práctica. Para comprender el origen de estos obstáculos debemos repasar brevemente la conformación de la justicia electoral argentina. La literatura coincide en catalogar a este sistema como mixto (INCaP 2017). Es decir, las funciones de administración, gestión y resolución de conflictos electorales se encuentran divididas entre el Poder Judicial, responsable de los comicios, liderado por la Cámara Nacional Electoral (CNE), y el Poder Ejecutivo, en cabeza de la Dirección Nacional Electoral, en el ámbito del Ministerio del Interior. La DINE (2019) por su parte, se ocupa de programar y ejecutar la política nacional electoral, administrar el financiamiento partidario, y ejecutar y comunicar el escrutinio provisorio de los resultados, entre otras cosas. La denominada “Justicia Electoral” ejerce funciones de administración electoral, registro de electores, así como también de control y jurisdiccionales. Está compuesta por los 24 juzgados federales de primera instancia (correspondientes a cada uno de los distritos electorales a nivel nacional), y la Cámara Nacional Electoral. Asimismo, sesenta días antes de cada elección se constituyen las Juntas Electorales Nacionales, órganos temporarios de naturaleza administrativa que se constituyen para resolver cuestiones atinentes a la administración de los comicios, escrutinio definitivo, etc. (Lonati 2015). La divergencia entre la autoridad que emitió la norma (la CNE) y las que se encargaron de su aplicación (los juzgados electorales de cada distrito), provocaron una tensión que se resolvió de modo heterogéneo. Mientras que la CNE centraliza el registro de las OSC en términos generales, a través de su Secretaría de Asuntos Electorales, son los juzgados electorales los que disponen el detalle de la

autorización (por ejemplo que individuos y qué locales de votación son habilitados para la OE). Entre los obstáculos principales que se generaron en este sentido podemos destacar:

- Atribuciones y diferencias de criterios entre distritos. Al no constituirse la OE como una normativa jerarquizada y reglamentada, su aplicación queda en la práctica sujeta a la “buena voluntad” de los juzgados electorales, generándose excesivas discrecionalidad y restricciones como en el caso de 2013 (Tejerizo, 2016, Lonati, 2015, Poder Ciudadano, 2013).
- Demora en la entrega de las credenciales, que en algunos casos fueron entregadas a las OSC con apenas unos días de antelación a la jornada electoral, o inclusive el día anterior, lo cual complejiza la logística de despliegue.
- Imposibilidad de dirigirse a las autoridades de mesa. Esto generó obstáculos para la aplicación de breves encuestas que por ejemplo en el caso de CIPPEC, cuya metodología ya había sido autorizada a nivel general por la CNE.
- Impedimento para observar la constitución de las mesas y el escrutinio, en este último caso bajo pretexto de encontrarse bajo control de la DINE.
- Recorte de información de los informes publicados. Si bien la Acordada no establece en detalle los requerimientos del informe público, en la práctica estos fueron publicados en el sitio web oficial de la CNE, pero con recortes a secciones específicas.
- Falta de articulación entre las OSC. Si bien se registraron algunos intentos de articulación, la realización de estos ejercicios de modo descoordinado desperdicia el potencial de las organizaciones, aunque respetando su perfil y sus objetivos específicos.

El análisis de estas restricciones nos permite determinar que la aplicación de esta normativa se ha dado de modo progresivo y no homogéneo. Las tensiones de poder ocurridas en cada distrito entre los propios organismos de la justicia electoral actuaron en detrimento de la homogeneidad de la implementación del Acompañamiento Cívico en el territorio nacional, afectando la igualdad de oportunidades de las OSCs y su derecho a observar (Lonati, 2015). De acuerdo al Secretario de Actuación Electoral Sebastián Schimmel, lo ideal sería que el derecho de OE se incluya en la ley o Código Electoral. Esto permitiría allanar algunas de las restricciones actuales (por ejemplo la imposibilidad de observar el escrutinio de mesa), pero

requiere de un correspondiente tratamiento y aprobación legislativa que excede ampliamente las funciones de la CNE.

IV.5 Readaptaciones e innovación de parte de la sociedad civil para superar las restricciones normativas. La “observación electoral comunitaria o en red”.

Las restricciones impuestas a Poder Ciudadano por la justicia electoral no fueron aceptadas pasivamente. La ONG presentó un recurso en la justicia de modo inmediato, a pesar de haber recibido la notificación el día viernes 25 de octubre a las 17 hs (es decir a menos de 48 hs de la elección), en busca de una solución que garantizase el efectivo derecho a realizar la tarea de acompañamiento cívico de modo libre (Poder Ciudadano, 2013). La Junta volvió a denegar la inscripción total, autorizando esta vez a quince acompañantes. Considerando que el perjuicio persistía, la ONG apeló a la CNE que en forma extemporánea, es decir una vez finalizado el proceso electoral, determinó que las medidas de la Jueza “han sido excesivas en relación con las propias del mantenimiento del orden de la jornada electoral”, e hizo saber a la Jueza y por su intermedio a la Junta que debe “procurar un tratamiento equitativo entre las distintas organizaciones, dependencias e instituciones a las que se autorice a realizar actividades de acompañamiento o monitoreo del acto electoral”.

Esta situación resultó sumamente desgastante y frustrante, no solo para el equipo estable de la fundación si no para los 103 voluntarios inscriptos en CABA, que ya habían sido capacitados para realizar la tarea. La necesidad de requerir a la justicia para resolver estas imposiciones resulta extremadamente costosa para una organización de la sociedad civil. En el caso de Poder Ciudadano, se trata de una tarea que puede resolver de modo relativamente sencillo por contar con una clínica jurídica estable y un equipo de abogados expertos. Sin embargo, no todas las organizaciones cuentan con esta estructura por lo cual estos obstáculos se pueden volver insalvables.

Para el siguiente proceso electoral, en el año 2015, Poder Ciudadano junto con la empresa desarrolladora de software Pol.It, decidió implementar una estrategia innovadora de observación electoral. Para sortear las prohibiciones impuestas por la justicia electoral de la Ciudad de Buenos Aires, desarrolló una app electoral⁶¹, denominada Ojo con el Voto.

⁶¹ <http://poderciudadano.org/lanzamos-ojo-con-el-voto-la-primer-app-de-observacion-electoral-ciudadana/>

Mediante esta app, los ciudadanos interesados pudieron realizar una acotada tarea de observación al momento de dirigirse a emitir su voto, enviando un reporte de su experiencia o informando posibles irregularidades. Para realizar esto debían descargar la aplicación en sus celulares, identificar la mesa que observarían y enviar el reporte. Los reportes fueron geolocalizados y visualizados en tiempo real y visualizados en el sitio web de La Nación y Clarín, los dos diarios más importante del país (Poder Ciudadano, 2015). La aplicación también ofrecía respuesta a las preguntas más frecuentes relacionadas al acto electoral y la posibilidad de que las autoridades de mesa carguen una copia del acta o certificado de escrutinio para el control ciudadano. Como se mencionó anteriormente, esta iniciativa se coordinó con dos de los diarios más importantes de la Argentina, Diario La Nación y Clarín, con el objetivo de magnificar su alcance. Desde estos medios se invitaba a la ciudadanía a convertirse en “observadores electorales virtuales” (La Nación, 2015). Esto generó que casi 5 mil ciudadanos se descargarán la app, y reporten al menos 2500 irregularidades referidas a la jornada electoral. Poder Ciudadano no se registró más para hacer acompañamiento cívico.

El caso de Poder Ciudadano no es aislado, y nos permite inferir que las limitaciones excesivas impuestas por las normativas de OE, tanto normativamente como en la práctica, no impiden la realización de las tareas de las OSC si no que pueden expulsarlas del sistema formal. Así lo desarrolla Melián (2018), entendiendo a la “observación electoral comunitaria” como un nuevo mecanismo de control colectivo mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información. Este autor denomina “observación colectiva en red” a aquella “iniciativa de una organización o de un grupo de ciudadanos para compartir y divulgar observaciones relativas a un proceso electoral, observaciones que se envían a un servidor central usando teléfonos celulares, computadoras u otros dispositivos electrónicos”. Un hito clave para el desarrollo de estas prácticas fue el denominado “Ushahidi”, experiencia nigeriana lanzada en el año 2007, considerada pionera en materia de “observación colectiva en red”, y que luego fuera replicada en diferentes países, en general por organizaciones nacionales de OE doméstica. Mediante el uso de este tipo de tecnologías, cualquier persona puede convertirse en observador, lo cual conlleva ventajas y desventajas. Entre las ventajas, el autor menciona “abrir la observación al conjunto de la sociedad civil, hacer un mapeo o representación geográfica de cualquier tipo de observación, la actualización de la información en tiempo real y la sensibilización sobre las elecciones en amplias capas de la población”. Entre las

desventajas, el autor retoma una serie de preocupaciones ya desarrolladas por Fung (2011), entre las cuales se destacan la calidad, objetividad e imparcialidad de la información obtenida; la falta de capacitación y la dificultad para identificar a los ciudadanos observadores; el sesgo de participación (el uso de estas tecnologías puede concentrarse en sectores más privilegiados de la sociedad); el carácter no representativo de los reportes; y el sesgo negativo, dado que las irregularidades o deficiencias tienden a ser reportadas con mayor frecuencia que el normal desarrollo de los comicios.

De acuerdo al análisis realizado por este autor, en América Latina, todas las organizaciones entrevistadas en su investigación (11 pertenecientes al Acuerdo de Lima más cuatro que realizan OE a pesar de no pertenecer al Acuerdo) han utilizado tecnologías de la información para dar apoyo a sus misiones de OE. De las doce entrevistadas del Acuerdo de Lima, solo una manifestó no haber realizado observación comunitaria en red, lo cual indica la alta tasa de aceptación de esta práctica. En la región se destacan los casos de la Red de Transparencia en Perú o el conteo rápido de Votosocial.org en Honduras, que de acuerdo a Melián han abierto espacio a ámbitos inéditos de la observación y no suponen una mera actualización de los mecanismos tradicionales, sino un auténtico salto cualitativo. Indagando las razones de por que realizan este tipo de OE, las organizaciones mencionaron la posibilidad de lograr mayor alcance territorial, promoviendo el interés y la participación ciudadana; aumentar la rapidez y la eficiencia en la transmisión de los datos; apoyar los ejercicios de conteo rápido, y en menor medida, la necesidad de probar el desarrollo de nuevas tecnologías al servicio de la ciudadanía, reducir costos y abrir nuevos espacios a la observación tradicional. La mayoría de las OSC entrevistadas asegura que de ser posible, combinarían la OE tradicional y la OE comunitaria, desplegando observadores formados e invitando a la ciudadanía a participar mediante tecnología, para potenciar ambas estrategias.

Estas experiencias desafían las conceptualizaciones de varios autores y las normativas existentes de OE. Cuando estas últimas son demasiado restrictivas, las OSC pueden elegir salirse del proceso formal, y buscar apoyo en mecanismos alternativos, como por ejemplo el uso de tecnologías de la información para “observaciones colectivas”. Esto representa una pérdida tanto para las OSC como para los organismos electorales, ya que pierden la capacidad de control y aprendizaje de estos ejercicios, que quedan librados a las propias consideraciones de las organizaciones que los lideran. La flexibilización de ciertos

parámetros de las normativas de OE permitiría que las organizaciones y ciudadanos participen con mayor libertad, complementando los mecanismos tradicionales de OE con las nuevas prácticas colectivas, pero dentro de un set de reglas de juego acordado y consensuado por todas las partes.

En el capítulo que sigue analizaremos el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su Código Electoral sancionado en el año 2018, que incorpora novedosamente la regulación de la OE a nivel distrital.

Capítulo V: La regulación de la OE en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

V.1 La incorporación de la OE en el Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Desde la sanción de su Constitución en el año 1995, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (o CABA) cuenta con plena autonomía electoral, lo que quiere decir que al igual que las provincias argentinas, se da sus propias reglas y define sus organismos y cronograma electoral. Sin embargo, pasaron más de veinte años para que la Legislatura Porteña consensúe y apruebe un Código Electoral propio en el año 2018. Durante esas dos décadas, se presentaron alrededor de 42 proyectos (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2018), que no lograron ser aprobados. Luego de varios intentos fallidos, en el año 2016 se inició una experiencia colaborativa, impulsada por el Poder Ejecutivo porteño, específicamente por el Ministerio de Gobierno. Dicho proceso se denominó “Dialogando BA”, y consistió en la generación de instancias participativas para la consulta del proyecto de código electoral, en el cual participaron representantes de universidades públicas y privadas, especialistas en materia electoral, diputados, funcionarios y organizaciones de la sociedad civil (Buenos Aires Ciudad, 2016). Este ejercicio integral incluyó el análisis de lo que denomina “Control cívico”, y específicamente de la OE. Como producto de este proceso se publicó el documento “Apuntes Para Un Código Electoral. Diálogo, Participación y Consenso” (Buenos Aires Ciudad, 2016), el cual sirvió como base para la elaboración y presentación del proyecto de ley que el Poder Ejecutivo presentó a la Legislatura en marzo de 2018, y que fuera finalmente aprobado el 25 de octubre de ese mismo año mediante la ley N°6031.

Este Código Electoral, que entra en vigencia el 1 de enero de 2020, sostiene estar basado en torno a los principios rectores de igualdad, transparencia, equidad, autonomía, paridad de género y gobierno abierto. Crea un nuevo sistema de gobernanza electoral, conformado por:

- El Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal Electoral, a cargo de las funciones jurisdiccionales.
- El Instituto de Gestión Electoral, con potestades administrativas en materia electoral.

Asimismo, instauro el debate electoral obligatorio, la alternancia y paridad de género, la inscripción automática de los electores extranjeros, y entre otras cosas, establece el derecho de Observación Electoral. Esto convierte a la Ciudad de Buenos Aires en el primer distrito de la República Argentina en incluir el derecho de OE en su Código electoral de modo

permanente⁶². Dicha inclusión no resulta sorpresiva, pero sí innovadora. Ya hacia el año 2014, la Comisión de Asuntos Constitucionales porteña se encontraba tratando dos proyectos de ley para la sanción del Código faltante, uno de ellos presentado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad. En ambos proyectos se mencionaba la OE, pero limitando a *tres* la cantidad de observadores electorales por organización interesada en realizar esta experiencia, en una clara restricción de este derecho a la participación (Pavese, 2016a), lo cual motivó la realización de un reclamo formal de parte de una organización de la sociedad civil. La realización de un diálogo participativo permitió poner de manifiesto la necesidad de que la OE se incorpore, pero de modo habilitante y no restrictivo. La Diputada Natalia Fidel hizo referencia a este punto en la discusión plenaria el día de la aprobación del Código: “Otro punto en el que hubo encuentros fue la observación electoral, aspecto que no estaba regulado pero que formaba parte de una práctica habitual y requería ser reglamentada. Ya es común que varias organizaciones de la sociedad civil, la Defensoría del Pueblo y las universidades nacionales realicen esta actividad que contribuye a mejorar el proceso electoral. A partir de ahora, podrán hacerlo de forma oficial y deberán presentar un informe de lo que observan, lo que nos permite contar con una herramienta de información para mejorar el proceso electoral. Este es un punto más en la construcción de una nueva gobernanza electoral” (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2018). El Código también incorpora la creación de dos consejos consultivos, el de Partidos Políticos, que integrarán todos los partidos políticos que tengan personería definitiva en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, y el Consejo de Participación Cívico Electoral, conformado por universidades nacionales que tengan asiento en la Ciudad de Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, y organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, que posean neutralidad partidaria y cuyo objeto esté vinculado con el desarrollo de las instituciones democráticas, el estudio de la materia político electoral y/o el funcionamiento de los partidos políticos (Artículo 293).

El Capítulo II del Título Octavo establece las pautas para la OE. Si bien no incluye una definición específica, establece que se fundamenta en el “derecho de los ciudadanos a ejercer acciones de veeduría y control sobre los actos del poder público, así como también en la necesidad de implementar herramientas para la evaluación y mejora de la gestión electoral”

⁶² La Provincia de Córdoba dio uno de los primeros pasos, con el Acuerdo 1066/A, emitido por el Tribunal Superior de Justicia que reglamenta la OE a nivel local. La Junta Electoral Provincial de Buenos Aires dictó una Resolución Técnica N°70, mediante la cual teniendo en cuenta la Acordada N°128/11, aprobó para el ámbito provincial un “Reglamento de observación electoral”. Sin embargo, la Ciudad de Buenos Aires es el primer distrito que formaliza e incluye estas disposiciones en su Código Electoral de modo permanente.

(Art. 157). Pone en cabeza del Instituto de Gestión Electoral la implementación, organización y control de las tareas de OE, así como también la aprobación de los requisitos y procedimientos necesarios para su correcto desarrollo.

A diferencia de la Acordada nacional, esta ley habilita no solo a organizaciones sin fines de lucro nacionales a participar como organizaciones observadoras del proceso electoral, sino también a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y a Universidades Nacionales. Para poder inscribirse estas organizaciones deben solicitar su acreditación mediante la presentación de:

- 1) Designación de un responsable de presentar el informe de observación.
- 2) Nómina de personas que actuarán en representación de la Organización Observadora como Observadores/as Electorales acreditados.
- 3) Documentación que acredite que el objeto del ente u organización, o misión del organismo, está vinculado con el desarrollo de las instituciones democráticas, el estudio de la materia político electoral y/o el funcionamiento de los partidos políticos.
- 4) Compromiso escrito de la organización de actuar con objetividad, imparcialidad y transparencia.

En cuanto a los requisitos para la habilitación de observadores se establece que no se puede incluir a personas que se encuentren inhabilitadas para ser observadoras electorales por violaciones a las reglas de conducta, que hayan ocupado cargos partidarios o electivos dentro de la República Argentina en los cuatro (4) años previos a la elección, ni a quienes sean afiliados/as a algún partido político nacional o de distrito de la República Argentina a la fecha de la presentación de la solicitud.

Las organizaciones habilitadas deberán presentar ante el Instituto de Gestión Electoral un plan previo de observación electoral, en el cual deberán informar:

- Naturaleza y localización de las actividades electorales que serán monitoreadas, incluyendo un detalle de los establecimientos de votación que solicitan visitar.
- Plan de despliegue de los/as Observadores/as Electorales.
- Identificación de los/as responsable/s legal/es de la organización y la nómina de Observadores/as Electorales que participarán en los comicios.
- Objetivos y alcances de la observación electoral a realizar.
- Constancia de la producción de materiales informativos y compromiso de entregarlos a los/as Observadores/as Electorales.

- Toda otra información que determine el Instituto de Gestión Electoral con el fin de conocer cómo se desplegará la labor de observación electoral durante los comicios y garantizar su desarrollo en cumplimiento de las normas vigentes.

A su vez se establece que el Instituto de Gestión Electoral podrá pedir la modificación u ampliación de la documentación entregada, haciendo constar en cada caso la debida motivación.

En cuanto a los ámbitos de observación, la norma establece que los observadores podrán:

- Presenciar los actos preelectorales y el desarrollo de las votaciones.
- Presenciar el escrutinio y cómputo de la votación de una (1) mesa receptora de votos en el establecimiento en que se encuentren acreditados.
- Observar la transmisión de resultados en los establecimientos de votación y el escrutinio definitivo.
- Recibir información pública sobre los aspectos relacionados con el control del financiamiento de campañas y gasto electoral.

Reafirma también que “Ningún miembro de las fuerzas de seguridad podrá obstaculizar o poner trabas a las actividades que realicen los representantes de las Organizaciones Observadoras debidamente acreditados, salvo que estos estuvieren de manera manifiesta contraviniendo la ley, violentando las normas de organización del proceso electoral o excediéndose en las atribuciones que tienen asignadas.”

El Código establece que los/as Observadores/as Electorales deberán seguir las siguientes reglas de conducta:

- No pueden incidir de manera alguna en la voluntad de los/as electores/as ni en las decisiones que adoptan las autoridades de mesa, los/as Fiscales partidarios o el Delegado/a Judicial.
- En caso de presentarse controversias, situaciones irregulares o de conflicto en los establecimientos de votación durante la jornada electoral, su acción se limitará a registrar y reportar lo sucedido.
- No pueden sustituir u obstaculizar la labor de las autoridades electorales o interferir en su desarrollo.
- No deben evacuar consultas ya sea que provengan de electores/as, autoridades electorales, fiscales partidarios o cualquier otro actor del proceso electoral.

- No podrán bajo ningún concepto realizar proselitismo político de cualquier tipo o manifestarse a favor de organizaciones que tengan propósitos políticos, grupos de electores, agrupaciones de ciudadanos/as o candidato/a alguno/a.
- No pueden en ninguna circunstancia manipular los instrumentos de sufragio y materiales electorales.

Posteriormente, las organizaciones habilitadas deberán presentar ante el Instituto de Gestión Electoral un Informe Final de Observación en un plazo de treinta (30) días hábiles de finalizada la elección. Este informe deberá incorporar los comentarios y conclusiones a los que se arribó con motivo de la tarea de observación desarrollada, así como las sugerencias que se estimen pertinentes, tendientes a mejorar el desarrollo presente o futuro de los procesos electorales. Ante la falta de presentación del Informe de Observación, se establece la inhabilitación para realizar la tarea de Observación en elecciones futuras. A continuación analizaremos las características de la regulación que establece el Código Electoral de la CABA en torno a la OE, su carácter de habilitante o restrictiva, y las diferencias o semejanzas en cuanto a la Acordada de Acompañamiento Cívico.

V.2 Análisis de la regulación de la OE en el nuevo Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A pesar de no haber sido reglamentada aún, las disposiciones presentes en el Código nos permiten hacer algunas inferencias (Cuadro VIII, Anexo). En primer lugar, a pesar de haber sido la Acordada Nacional una referencia indiscutida a la hora de legislar, se prefirió utilizar explícitamente el concepto de “observación electoral”, en contraposición al de “acompañamiento cívico”. Las declaraciones de varios entrevistados permiten inferir que esto se debe a cierta aceptación de parte de los actores políticos de la actividad de observación como práctica positiva para el fortalecimiento del proceso electoral. El Código porteño también amplía el universo de actores plausibles de ser habilitados a observar, incluyendo a la Defensoría del Pueblo. Teniendo en cuenta que la Defensoría ya venía realizando tareas de observación, con un despliegue de 150 observadores en las elecciones de 2015 (Buenos Aires Ciudad, 2016), la norma recoge esa práctica y la consolida, a diferencia de la Acordada nacional que no menciona esta posibilidad.

En segundo lugar, la normativa sólo contempla la realización de OE doméstica o nacional, y deja por fuera la posibilidad de participación de actores internacionales. La propuesta inicial surgida del proceso de Dialogando BA (Buenos Aires Ciudad 2016), incluía dentro de sus consideraciones la regulación tanto de la OE nacional como la internacional. Sin embargo esto no resultó plasmado en el texto aprobado. De acuerdo a Javier Tejerizo, Gerente Operativo de Institucionalidad Político-Electoral, las objeciones a la inclusión de la OEI surgieron de parte de los legisladores en la etapa de debate de comisión, y se centraron en torno a si era una cuestión que debía ser abordada por la Cancillería (recordemos que la OEI tampoco se encuentra contemplada en la AC 128/11) o si correspondía al distrito por una cuestión de federalismo. La legisladora Natalia Fidel confirma esta idea, mencionando los cuestionamientos que surgieron a la hora del debate en torno a si esta competencia correspondía a la Ciudad o se trataba de una cuestión que debía ser regulada en el ámbito federal. De acuerdo al testimonio de Tejerizo y el de Florencia Zulcovsky, Directora General de Reforma Política y Electoral de la Ciudad de Buenos Aires, al momento del debate no fue una cuestión que eligieron priorizar, por lo cual se aceptó el reparo de los legisladores y se removió la OEI del proyecto de ley.

Los requisitos establecidos parecen en principio similares a lo establecido en la normativa de acompañamiento cívico. En primer lugar, incorpora la prohibición de ser afiliado partidario, situación que si bien no establece la Acordada, fue utilizado en la práctica como un filtro para la autorización de observadores. De acuerdo a los entrevistados consultados, este punto fue solicitado especialmente por los legisladores a la hora de la negociación. A diferencia de algunos proyectos presentados anteriormente, la norma no establece límites de cantidad de observadores por organización o por establecimiento. Resulta llamativa la inclusión del requisito de acreditar un interés legítimo de parte de las OSC, mediante la presentación de “documentación” que acredite el objeto o misión organizacional ligado al desarrollo de las instituciones democráticas o electorales. Sebastián Schimmel, Secretario de Actuación Electoral de la Cámara Nacional Electoral, se mostró favorable a la flexibilización de este punto. La experiencia del AC a nivel nacional demostró que organizaciones de todo tipo se pueden beneficiar de la OE, y beneficiar el proceso electoral con su tarea. Por ejemplo el caso de la Asociación de Médicos de la República Argentina (AMRA), una organización de médicos que ha observado en Formosa resulta un caso paradigmático. Esta organización,

cuya misión en principio no tiene relación con el fortalecimiento democrático per se, solicitó inscripción en el marco del acompañamiento cívico y presentó un informe de observación que llevó a que la CNE investigará y tomará medidas contundentes en torno al cruce de frontera de ciudadanos paraguayos que votaban de modo irregular en las elecciones argentinas. Esta restricción también podría ser una limitante para por ejemplo, organizaciones de personas con discapacidad que quieran observar el efectivo cumplimiento de las normas que deben garantizar sus derechos políticos.

En cuanto a las instancias que se habilitan para la observación, la normativa parece superar los espacios habilitados a nivel nacional. Si bien la acordada nacional no especifica restricciones para el momento de la apertura de mesas y el escrutinio, en la práctica esto se ha visto en general imposibilitado por las autoridades judiciales. El Código Electoral porteño es más explícito en cuanto a la posibilidad de que los observadores presencien estas instancias, incluyendo el escrutinio y transmisión de resultados.

Como contracara de estos espacios habilitados, la ley solicita que se informe en el informe previo a qué establecimiento se va a ir a observar. Esto actúa en detrimento de la noción de OE como una herramienta de prevención. Limita asimismo la capacidad de movimiento de las organizaciones, ante por ejemplo, la sospecha de alguna irregularidad que surja el mismo día de la elección en un establecimiento en particular. Tampoco establece explícitamente el carácter público de los informes finales, lo cual quedará a determinación del Instituto de Gestión Electoral para la hora de la reglamentación.

V.3 Recomendaciones para la reglamentación de la OE

Es importante destacar el proceso colaborativo por el cual se llevó a cabo el proceso de creación de este Código Electoral. Teniendo en cuenta la endogeneidad de las normas electorales (Escolar y Calvo, 2005), la apertura de este tipo de discusiones genera un marco de transparencia y legitimidad que favorece la institucionalidad y la aceptación de las reglas de juego, además de enriquecerlas a partir de la visión de diversos actores involucrados y ya no solo de parte de los partidos políticos. Las disposiciones presentes en el texto establecen el derecho de observación de modo general. Florencia Zulcovsky menciona la necesidad de continuar trabajando en los detalles de la aplicación de la ley: “Una vez aprobado, empezaron a surgir algunas dudas y cuestiones que se iban planteando. Quién va a poder observar, cómo va a ser la aprobación del Instituto, qué significa que deben tener un interés legítimo, qué

quisimos decir con eso, la presentación del plan de observación, el informe final y qué pasa si no se presenta, como se puede rehabilitar el derecho (...)” Queda pendiente entonces la reglamentación de dichas disposiciones, que será realizada por la Instituto de Gestión Electoral. De acuerdo a lo establecido por el Código, el Instituto deberá estar constituido y en funcionamiento para abril 2020, sin embargo su creación sigue pendiente⁶³. La apertura que se demostró en el proceso de creación de esta norma debería ser sostenida en el proceso de reglamentación del Código, generando condiciones que habiliten la participación de la sociedad civil y fortalezcan el espacio cívico.

A continuación presentamos algunas recomendaciones a partir del análisis realizado en esta investigación:

- Generar espacios de coordinación y diálogo con el Tribunal Electoral, para evitar los obstáculos que se dieron en la práctica a nivel nacional. La normativa deja claro que es el Instituto de Gestión Electoral quien debe reglamentar y definir en todo lo relativo a la OE. Sin embargo, resulta importante que esto se articule en la práctica con todos los actores con capacidad de influir sobre el devenir del proceso electoral. Esto incluye no sólo al Tribunal Electoral, sino también a los partidos políticos, quienes deben ser sensibilizados en esta materia, y la ciudadanía en general, particularmente a aquellos que sean designados como autoridades de mesa.
- Establecer un plazo lógico para el registro y la presentación del plan previo de observación. La normativa no establece cuantos días antes debe realizar la presentación la OSC interesada, lo cual puede generar complicaciones en la práctica.
- La sanción prevista sólo refiere a la falta de presentación del informe final, pero ¿qué ocurre con otro tipo de faltas que los observadores puedan cometer? Asimismo, la sanción prevista no presenta ningún tipo de medio por el cual las organizaciones pueden rehabilitar su derecho de observación. Es decir, en caso de no presentar el informe posterior y resultar inhabilitadas, ¿cómo pueden restituirse como organizaciones observadores? ¿Es suficiente con presentar el informe pendiente?
- El requerimiento de objeto, misión o interés legítimo resulta altamente restrictivo. El código solicita algún tipo de “documentación” lo cual podría entenderse laxamente permitiendo que las organizaciones presenten una carta especificando sus motivos de

⁶³ A marzo de 2021.

interés, y no restringirlo a la presentación de estatuto constitutivo o misión institucional.

- El requisito de informar qué establecimiento se observará resulta complejo ya que atenta contra la supuesta función preventiva de la observación electoral. El aviso debería ser general para todos los encargados de escuela, ya que no parece haber un beneficio específico en informar a los responsables de establecimiento en particular que su local será observado. Este punto podría ser subsanado con una capacitación general, para que todos los actores estén al tanto de que la figura del observador existe, cuáles son las credenciales que los acreditan y cuáles son sus derechos y observaciones.
- El código porteño no hace mención al uso de tecnologías de la información para observar. La utilización de tecnología para diversas etapas del proceso electoral aumenta los desafíos en este sentido. Las OSC podrían querer observar por ejemplo los códigos de software utilizados en el sistema de boleta electrónica (sistema ya aplicado en la Ciudad de Buenos Aires). ¿Se permitirá entonces la inscripción de OSC y expertos para esta instancia?
- Mantener la reglamentación dentro de límites aceptables para la sociedad civil, para que no se vean expulsados a realizar su tarea por fuera del marco de lo establecido en el Código (como sí ha ocurrido por ejemplo en el caso de la aplicación de la acordada de acompañamiento cívico a nivel nacional). ¿Qué sucede si las organizaciones deciden no inscribirse pero realizar estas tareas de todos modos?

Todos estos interrogantes generan desafíos para el momento de la reglamentación y de la puesta en marcha. Resultará clave observar este proceso para analizar si esta reglamentación se da de modo restrictivo, generando mayores limitaciones para la OE; o se lo hace de modo habilitante, facilitando la participación de la sociedad civil en el proceso electoral.

Algunas conclusiones e ideas para profundizar la investigación

Las elecciones presidenciales de Bolivia en el año 2019 (El País, 2019), que fueron seguidas por un golpe de estado y el exilio del candidato ganador, Evo Morales, llevaron todas las miradas hacia la observación electoral. El papel de la MOE de OEA fue altamente cuestionado, en un contexto de alta polarización política y social. La polémica acerca del rol de los observadores electorales ocupó las primeras planas de los diarios a nivel regional.

La proliferación de la OE en América Latina se ha dado sin un consecuente acompañamiento teórico o académico acerca de los impactos, las consecuencias y los posibles riesgos de su aplicación. A partir de esta investigación realizamos un recorrido en torno a los aspectos fundamentales de la OE, su surgimiento y consolidación en América Latina, para intentar llevar algo de luz hacia esta temática. La consolidación de la OE como “norma internacional” implica un enorme despliegue de actores, recursos y organizaciones, tanto nacionales como internacionales, que realizan diversas formas de observación en contextos disímiles. El desarrollo de la normativa electoral ha ido acompañando lentamente este desarrollo y entender las implicancias de esta proliferación normativa y su impacto sobre el trabajo de OED ha sido uno de los objetos principales de este trabajo. La equidad en la contienda electoral y la previsibilidad de las normas son componentes clave para el sostenimiento de lo que Escolar (2012) establece como una función primordial de la gobernanza electoral: “la administración de la desconfianza de los actores políticos hacia el proceso electoral y la necesaria incertidumbre (falta de sesgo) en los resultados electorales obtenidos”. A su vez, el trabajo de control de la sociedad civil organizada resulta clave en los procesos electorales, siendo estos procesos puramente endógenos, normados, y en algunos casos administrados, por los mismos actores político partidarios que luego participarán de la contienda electoral.

El relevamiento y análisis normativo del Capítulo III nos permitió identificar una amplia proliferación de normativas, que hacia 2019 abarca a la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, la aceptación de la OE como norma internacional en la región no es total. No hemos encontrado evidencia de uniformidad en la región en torno a la institucionalización de la OE en materia normativa. Se han identificado casos donde los Estados cuentan con marcos legales inadecuados (Bolivia o El Salvador) o donde las restricciones impuestas directamente inhiben la capacidad de la sociedad civil para realizar una adecuada OE (Venezuela o Nicaragua). Países como Chile o Uruguay, que presentan

altos niveles de protección del espacio cívico, no han regulado la OE aún, ni realizan invitaciones a organismos internacionales para realizarla. Brasil sólo recientemente ha concretado su primera OEI a partir de la invitación a OEA. Más allá de estas disparidades, la mayoría de las OSC consultadas consideran que existe sustento constitucional para la realización de OE a partir de los derechos constitucionales, más allá de su mención explícita o no, y realizan estos ejercicios en este sentido. A pesar de esto, consideramos que esto no constituye un marco legal suficiente para garantizar las condiciones adecuadas para el correcto ejercicio del derecho de OE. La legislación electoral debe ser adoptada de un modo abierto e inclusivo y con antelación suficiente para permitir una correcta preparación de parte de todos los actores participantes. Un marco legal previsible y consensuado resulta clave para asegurar que todas las etapas del proceso sean plausibles de monitoreo y control, y esto debe incluir a la práctica de la OE. Sin embargo, el análisis de la normativa relevada nos permite inferir que *la existencia de normativa que enmarque la OE no garantiza un mejor ejercicio de las observaciones; incluso puede llegar a restringir su efectivo desarrollo*. Esto respondería a un cambio en el carácter principal de las prácticas de OE: ya no se trata de ejercicios de legitimación, si no de control o “accountability social”. En este sentido, cuando los gobiernos se sienten amenazados por esta práctica de control social, la respuesta gubernamental sería la disminución del espacio de observación hasta el extremo de su anulación (mediante la prohibición de registro de OSC específicas o la prohibición total de la OEA), o de su sostenimiento en términos formales para meros fines de legitimación (con altos requisitos para su realización u obstáculos en la práctica). Los casos relevados también demuestran debilidad o inestabilidad en nuestra región en cuanto a la OE en materia normativa. Resulta preocupante que una tarea que puede afectar la credibilidad e “incertidumbre” en torno al proceso electoral recaiga en acordadas o reglamentos de menor nivel que pueden variar de elección en elección.

Uno de los hallazgos inesperados de esta investigación tiene que ver con la complementariedad de normativas permanentes, de tipo código o ley electoral, con reglamentos específicos para cada proceso electoral. Contra lo supuesto al inicio de esta investigación, la inclusión del derecho a OE en las leyes electorales parece no ser suficiente para su puesta en práctica, que requiere la elaboración de protocolos específicos para cada proceso electoral. Esto no presenta en sí mismo un obstáculo para la sociedad civil, mientras

los derechos fundamentales estén garantizados de modo permanente y las condiciones de juego no se alteren radicalmente o con poca antelación en cada proceso electoral.

El rol de la accountability social resulta fundamental para el fortalecimiento del aspecto “participativo” de la democracia representativa, en detrimento del componente “delegativo”. Y tal como establecen Peruzzotti y Smulovitz, una de las características fundamentales de esta accountability social es que los actores sociales pueden ejercer estas funciones de vigilancia, control público y denuncia sin necesidad de contar con mayorías especiales o con atribuciones para el control. La regulación de la OE como mecanismo de accountability social electoral cobra especial valor en ese contexto. El análisis realizado en el Capítulo III nos permitió inferir una correlación entre restricción del espacio cívico según el Índice Civicus y las normativas sobre OE. Sin embargo, este es tan solo un aspecto para comprender el contexto en el cual se desarrollaron estas regulaciones. El análisis de aspectos específicos de las normativas, tales como ciertas características de los requerimientos para la inscripción de los actores sociales, y los ámbitos y derechos habilitados para la observación, nos permitieron identificar algunas tendencias y buenas y malas prácticas a nivel regional, presentadas en el Capítulo III y analizadas en profundidad en los casos de Argentina (Capítulo IV) y Buenos Aires (Capítulo V), y algunas de las cuales destacamos a continuación.

Si bien sus definiciones son similares, observamos un viraje de ciertos países al término “acompañamiento electoral”. El uso del término “acompañamiento” en lugar de observación no es inocente, ya que remite a la idea de limitación del espacio de observación. Esto queda claramente plasmado en palabras del Presidente Ortega: *“Si quieren acompañarnos que lo hagan, pero no queremos controladores”*. Otros países recurren a limitaciones normativas y prácticas mediante las cuales se restringen los espacios de observación, se elevan los requisitos para la inscripción, o se entorpece el trabajo de la sociedad civil delimitando los recorridos o establecimientos permitidos, o prohibiendo la difusión posterior de su observación. Por otro lado, las diferencias de atribuciones y diferencias de criterios entre distritos pueden convertirse en un obstáculo. Al no constituirse la OE como una normativa jerarquizada y reglamentada, su aplicación queda en la práctica sujeta a la “buena voluntad” de los juzgados electorales, generándose excesivas discrecionalidad y restricciones.

Este trabajo también nos permitió concluir que ante el aumento de las restricciones para la OE, se produce un bloqueo de la colaboración público privada, ante el cual las OSC buscan

formas alternativas para llevar a cabo su tarea de control. Las normativas no logran anular los procesos de OE, más bien expulsarlos hacia la informalidad o hacia formas más novedosas pero menos institucionalizadas, tales como la “observación electoral comunitaria” o la “observación colectiva en red” Melián (2018). Esta falta de institucionalidad normativa podría aumentar los riesgos de efectos adversos que pongan en juego la legitimidad de los observadores, y en última instancia, de la credibilidad del proceso electoral en general. Asimismo, los organismos electorales pierden la capacidad de control básico y aprendizaje de estas observaciones, que quedan libradas a las propias consideraciones de las organizaciones sociales. El consenso y la flexibilización de los parámetros fundamentales de las normativas de OE permitiría que las organizaciones y la ciudadanía participen con mayor previsibilidad, complementando los mecanismos tradicionales de OE con las nuevas prácticas colectivas, pero dentro de un marco de reglas de juego equitativo y acordado por todas las partes. Resulta estratégico también establecer parámetros básicos para que la realización de las OE no se vuelva un instrumento para el boicot o la alteración del “orden” de los procesos electorales, concepto que si bien es utilizado en muchas ocasiones como excusa para evitar el control social, resulta indispensable para garantizar la legitimidad de la contienda electoral. No existe un consenso internacional por ejemplo en torno a quiénes y de qué modo se pueden o deben financiar las organizaciones para realizar las tareas de OE en un país determinado. Las normativas deberían prever y evitar los casos de manipulación de las MOE, sin elevar de modo desproporcionado los requisitos de control (como ocurre por ejemplo en muchos países de la región que aplican las mismas regulaciones antiterroristas o antilavado a las organizaciones de la sociedad civil que a las grandes corporaciones transnacionales). A partir de estas tendencias identificadas realizamos un análisis en profundidad del caso argentino y su acordada de acompañamiento cívico, con el objetivo de ser un aporte para fortalecer una futura regulación (legislativa seguramente), y una serie de recomendaciones concretas para una reglamentación y aplicación “habilitante” de la reciente normativa de OE de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esperamos así realizar un aporte concreto al ejercicio del derecho de la OE en nuestro país.

Este trabajo no pretende saldar la discusión ni establecer conclusiones definitivas sobre la naturaleza de la OE, sino más bien presentar un panorama descriptivo abarcativo que permita sentar una base para ahondar en futuras líneas de investigación. A través de los Capítulos se

han ido planteando algunas áreas en las cuales sería importante profundizar. Por ejemplo, la generación de normativas y reglamentos temporales, para cada proceso electoral, nos lleva a indagar sobre cuáles son los cambios que se introducen de elección a elección y el efecto que esto genera en la capacidad de control de parte de la sociedad civil de cada país. Resultaría interesante estudiar también si existen diferencias de abordaje de acuerdo a los grados de desarrollo y organización de la sociedad civil en cada país, y cuál es su capacidad de adaptación y respuesta ante las limitaciones para el ejercicio de la OE. Los casos como los de Venezuela o Nicaragua también nos permiten pensar en un análisis en profundidad acerca de la “calidad de la democracia” y sus impactos sobre la posibilidad de observación electoral, tanto nacional como internacional. Asimismo el caso de la Ciudad de Buenos Aires y su puesta en marcha de la normativa de OE resultará de suma relevancia para estudiar los impactos de una normativa relativamente moderna, que canaliza muchas de las prácticas aplicadas a nivel nacional, y que incluye componentes tanto habilitantes como restrictivos para la participación efectiva de la sociedad civil.

Anexo

Cuadro I: La Observación Electoral en pactos y tratados internacionales (instrumentos de relevancia para América Latina)

Instrumento internacional	Contenido específico o resumen
Declaración universal de Derechos Humanos (1948)	Artículo 21 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.
Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre (1948)	Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán: de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCO - Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, entró en vigor el en 1976).	Artículo 25 Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) 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; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
Convención Americana de Derechos Humanos - Pacto de San José (1969)	Artículo 23. Derechos Políticos 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.
<u>Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*</u> , A/RES/46/137 ONU (1991)	7. 7. Affirms the value of the electoral assistance that the United Nations has provided at the request of some Member States, in the context of full respect for their sovereignty;
Carta interamericana democrática (2001)	Artículo 1 Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. Artículo 6 La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia. Artículo 23 Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos. Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito. Artículo 24 Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral. Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y

	transparente, y con la capacidad técnica apropiada. Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades. Artículo 25 Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no existiesen las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas. La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o mejorar dichas condiciones.
<u>Declaración De principios para la Observación Internacional de Elecciones (2005)</u>	procesos electorales dentro de los estados y destaca a la observación internacional de elecciones como una buena garantía para esto. Menciona las características propias de la observación de elecciones y los objetivos que deben cumplir (ser imparcial, con consentimiento del país donde de desarrollará, no debe obstaculizar, etc) Resalta la importancia de los vínculos que deben establecer las organizaciones internacionales con las ONGs locales.
<u>Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario Realizado por organizaciones Ciudadanas (DoGP) y Código de Conducta para Ciudadanas y Ciudadanos Observadores y Monitores No Partidarios de Elecciones (2012)</u>	Se enuncian cuales son los objetivos, tareas y características de la observación y el monitoreo no partidario. Resaltan la independencia entre éste y los candidatos políticos, la transparencia durante el trabajo de observación y las condiciones necesarias para realizar el monitoreo. En el código se enumeran los deberes que deben cumplir las organizaciones que desarrollen la observación. Son acordes a lo estipulado anteriormente en la declaración de principios.

* Si bien existen resoluciones posteriores referidas a la cuestión de asistencia electoral, nos referimos sólo a ésta dada su importancia en el desarrollo histórico de la materia.

Cuadro II - Definiciones conceptuales de OE de organismos observadores y autores seleccionados:

Foco de su objetivo	Definición	Fuente
Técnico	Procedimiento mediante el cual un grupo organizado de personas ajenas a la institución que organiza el proceso lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones y actividades complejas para constatar en forma directa, completa y exacta un proceso electoral.	Organización de los Estados Americanos (OEA). Manual para las misiones de observación electoral de la OEA, Secretaría General de la OEA, 2008.
	Consiste en la recolección sistemática de información sobre un proceso electoral mediante la observación directa sobre la base de una metodología establecida, analizando en general tanto datos cuantitativos como cualitativos. El proceso de observación usualmente conlleva un juicio público sobre la conducta general del proceso electoral ⁶⁴ .	Organización de las Naciones Unidas (ONU). <u>Sitio oficial de Asuntos Políticos y Construcción de paz, Naciones Unidas</u>
	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.	IDEA Internacional. Boneo, Carrillo y Valverde 2007: 1073
	Actividad independiente, neutral y autónoma, que evalúa el proceso electoral en su conjunto de manera sistémica, y sin interferencia de las autoridades del país que celebra elecciones	Planchuelo, 2017
	Observar una elección consiste en monitorear de cerca el proceso, recolectar información sobre sus aspectos y	ACE Project. <u>Sitio web ACE, The Electoral Knowledge Project</u>

⁶⁴ Traducción propia. Texto original: "Consists of systematic collection of information on an electoral process by direct observation on the basis of established methodologies, often analyzing both qualitative and quantitative data. The process of observation usually leads to an evaluative public statement on the overall conduct of the electoral process."

	realizar una evaluación general ⁶⁵ .	
	Es un ejercicio que consiste en examinar presencialmente el desarrollo de un proceso electoral y confrontar su realización con los parámetros derivados de las prescripciones aplicables, sean éstas las constitucionales y/o legales nacionales y, en su caso, los principios y normas internacionales aplicables.	Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (2017) "Diccionario Electoral", Vol. 2
	La observación electoral conlleva una recopilación de información completa y sistemática a lo largo del ciclo electoral, cuyo objetivo es evaluar la administración electoral en todas las fases para dar solución a problemas que podrían reducir la calidad de las elecciones, y finalmente llegar a conclusiones fiables sobre el proceso en su conjunto y dar recomendaciones para el futuro, así como hacerlas públicas.	McConnel, Shelley, Mc Coy Jennifer y Mc Carthy Michael 2015
	Actividad independiente, neutral y autónoma, que evalúa el proceso electoral en su conjunto de manera sistémica, y sin interferencia de las autoridades del país que celebra elecciones	Planchuelo, 2017
Político	El objetivo de las Misiones Electorales de UNASUR es contribuir a apoyar a los organismos electorales de los países miembros de la Unión para el correcto desarrollo de las etapas de los procesos electorales bajo 6 principios básicos: imparcialidad, objetividad, independencia, legalidad, principio de no injerencia y transparencia.	UNASUR. http://www.unasursg.org/images/especial/misiones%20electorales%20unasur.pdf
	La observación electoral es el complemento político al apoyo electoral. Se define cómo la "intencionada recogida de datos relativos al proceso electoral y formulación de juicios razonados sobre la realización de dicho proceso partiendo de la información recopilada, efectuada por personas que no están consustancialmente autorizadas a intervenir en el proceso"	Comisión de las Comunidades Europeas . <u>COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE</u> , Bruselas, 11.4.2000 COM(2000) 191 final
Político / técnico	Recolección de información sobre un proceso electoral llevada a cabo por actores públicos o privados, domésticos o internacionales habilitados para tal fin, en función de objetivos políticos o técnicos.	Galván, Facundo 2015

Cuadro de elaboración propia.

Cuadro III: OE y otros tipos de control de los procesos electorales.

Actividad	Definición	Carácter del informe, recomendaciones o intervención
Observación Electoral	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.	No vinculante.

⁶⁵ Traducción propia. Texto original: "Observing an election involves closely monitoring the process, collecting information on its aspects and making an overall assessment."

Acompañamiento cívico o electoral	Concepto utilizado de modo similar a OE, pero limitado. En general, acciones de cooperación técnica horizontal, entre autoridades y técnicos de otros institutos electorales.	No vinculante.
Fiscalización	Potestad de los partidos políticos, quienes designan representantes en cada puesto de votación para resguardar sus votos.	Vinculante.
Certificación / verificación	Proceso legal por el cual una autoridad nacional aprueba o certifica el resultado final de su propia elección nacional.	Vinculante.
Supervisión	Proceso que requiere la aceptación y aprobación del organismo supervisor de cada fase del proceso electoral para dar fe de la credibilidad del proceso electoral en general.	Vinculante.
Mediación	Proceso en el cual un tercero interviene en disputa para llegar a un acuerdo común.	Puede ser vinculante o no vinculante.
Monitoreo	Implica la autoridad para observar el proceso e intervenir en caso de que alguna norma sea violada, y la supervisión y la asistencia técnica ya mencionadas anteriormente	Puede intervenir.

Cuadro de elaboración propia a partir de los autores citados en capítulo I.

Cuadro IV: Referencia o sustento en la Constitución Nacional

Argentina	Art 37: Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.
Brasil	Art. 1º (...) Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.
Bolivia	Art 26: I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. II. El derecho a la participación comprende: 1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley; 2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos; 5. La fiscalización de los actos de la función pública
Chile	Art. 18: Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará La forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.
Colombia	Art 40: Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas; 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
Costa Rica	Art 95: La ley regulará el ejercicio del sufragio, de acuerdo con los siguientes principios: 1) Autonomía de la función electoral; 2) Obligación del Estado de inscribir de oficio a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerlos de cédula de identidad para ejercer el sufragio; 3) Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas;
Ecuador	Art 61: Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos; 2. Participar en los asuntos de interés público; 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa; 4. Ser consultados; 5. Fiscalizar los actos del poder público. Art 223: Los órganos electorales estarán sujetos al control social; se garantizará a las organizaciones políticas y candidaturas la facultad de control y veeduría de la labor de los organismos electorales. Los actos y las sesiones de los organismos electorales serán públicos.

El Salvador	Art 73: Los deberes políticos del ciudadano son: 1- Ejercer el sufragio; 2- Cumplir y velar porque se cumpla la Constitución de la República; 3- Servir al Estado de conformidad con la ley.
Guatemala	Art 136: Son derechos y deberes de los ciudadanos: a) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos; b) Elegir y ser electo; c) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral; d) Optar a cargos públicos; e) Participar en actividades políticas; y f) Defender el principio de alternabilidad.
Honduras	Art 10: El gobierno del Estado es popular representativo, y en la federación que ha acordado, fija su felicidad y prosperidad. Art 12: Los pueblos que componen el Estado, ni por sí, ni por autoridad alguna, pueden ser despojados de la soberanía, que reside en todos, no podrán ejercerla sino únicamente en las elecciones primarias, practicándolas en la forma que prescribe la Constitución federal.
México	Art 35: Son prerrogativas del ciudadano: I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; Art. 41, apartado B: 5. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes: Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
Nicaragua	Art 50: Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo. Art 52: Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los Poderes del Estado o cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca.
Panamá	Art 135: El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo
Paraguay	Art 117: Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas. Art 118: El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional.
Perú	Art 31: Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos. Art 176: El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. (..)
República Dominicana	Artículo 22.- Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo. Artículo 211.- Organización de las elecciones. Las elecciones serán organizadas, dirigidas y supervisadas por la Junta Central Electoral y las juntas electorales bajo su dependencia, las cuales tienen la responsabilidad de garantizar la libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones.
Uruguay	Art 77: Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán. El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley pero sobre las bases siguientes: 1º) Inscripción obligatoria en el Registro Cívico; 2º) Voto secreto y obligatorio. La ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación; (..)
Venezuela	Art 62: Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

Fuente: Cuadro de elaboración propia a partir de la consulta de Constituciones de cada país.

Cuadro V, Existencia de normativa en referencia a OE Nacional o Internacional⁶⁶

País	Categoría espacio cívico - Cívicos	Existencia de normativa	Caracter	Organismo que acredita⁶⁷	Denominación
Argentina	Limitado	Nacional: Acordada Extraordinaria 128/11 (Cámara Nacional Electoral)	Permanente	Cámara Nacional Electoral y Secretarías Electorales	Acompañamiento Cívico
		Internacional: No contemplada	-		-
Brasil⁶⁸	Obstruido	Nacional: No contemplada	-	-	-
		Internacional: No contemplada	-	-	-
Bolivia	Obstruido	Nacional: <u>Ley N° 026 (Ley del Régimen Electoral)</u> y Reglamento para el Acompañamiento Electoral de las Misiones Internacionales, Nacionales y Personas naturales y jurídicas 2014.	Permanente	Tribunal Supremo Electoral	Acompañamiento Electoral Nacional
		Internacional LEY N° 026 (Ley del Régimen Electoral) y Reglamento 2014.	Permanente		Acompañamiento Electoral Internacional
Chile	Limitado	Nacional: No contemplada	-	-	-
		Internacional: No contemplada	-	-	-
Colombia	Reprimido	Nacional: <u>Ley Estatutaria 1475/11 y Resolución N°1707 de 2019– Consejo Nacional Electoral</u>	Nueva resolución para cada proceso electoral.	Consejo Nacional Electoral	Observación Electoral Nacional
		Internacional: Resolución N° 447/1997, Consejo Nacional Electoral - Ley estatutaria 1475	Permanente		Observación Electoral Internacional
Costa Rica	Abierto	Nacional: - Código Electoral, ley n.º 8765/2009, Art. 218, - Decreto N° 20-2009 del TSE, Reglamento para la Observación de procesos electivos y consultivos ⁶⁹	Permanente	Tribunal Supremo de Elecciones	Observación Electoral Nacional
		Internacional: Código Electoral, ley n.º 8765/2009, Art. 218, -Decreto N° 20-2009 del TSE de Costa Rica, Reglamento para la Observación de procesos electivos y consultivos			Observación Electoral Internacional
Ecuador	Limitado	Nacional: - Código de la Democracia, Título Segundo Participación y Observación (Arts. 168 al 172 al 181) (2012), - Reglamento de Observación	Permanente	Tribunal Supremo Electoral	Observación Electoral Nacional

⁶⁶ Resulta importante destacar que no se consideran para estos fines los acuerdos específicos que los organismos electorales realicen con por ejemplo, los de Brasil con la OEA en 2018 o Panamá con UNIORE en 2019, para su invitación a un proceso electoral en particular.

⁶⁷ Para mayor información acerca de los diversos formatos de gobernanza y administración electoral ver López Pintor Rafael (2004).

⁶⁸ La única disposición vigente en Brasil referida a la observación electoral establece la posibilidad de que el Tribunal Supremo Electoral participe de observaciones de otros países, y reciba invitados internacionales en acuerdos de colaboración con otros organismos electorales. Disponible en: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2016/RES234832016.html>

⁶⁹ Dicho reglamento sufrió modificaciones menores en los años 2015 y 2013 pero la normativa sigue vigente.

		Electoral No. PLE-CNE-2-28-1-2019			
		Internacional: - Código de la Democracia, (Arts. 168 al 181) (2012), - Reglamento de Observación Electoral No. PLE-CNE-2-28-1-2019	Permanente		Observación Electoral Internacional
El Salvador	Obstruido	Nacional: Reglamento General Para La Observación Electoral Na En El Salvador 2019.	Nueva resolución para cada proceso electoral.	Tribunal Supremo Electoral	Observación Electoral Nacional
		Internacional: Reglamento General Para La Observación Electoral En El Salvador 2019			Observación electoral Internacional.
Guatemala	Obstruido	Nacional: Acuerdo 217-2019 del TSE, sobre observación nacional	Nueva resolución para cada proceso electoral.	Tribunal Supremo Electoral	Observación electoral nacional
		Internacional: Acuerdo 216-2019 del TSE, sobre observación internacional	Nueva resolución para cada proceso electoral.		Observación electoral internacional
Honduras	Reprimido	Nacional: <u>Reglamento de Observación nacional e Internacional y Acompañamiento internacional para el proceso de Elecciones Generales 2017 (Acuerdo N° 008-2017)</u>	Nueva resolución para cada proceso electoral.	Tribunal Supremo Electoral	Observación electoral nacional
		Internacional: Ley electoral y de las Organizaciones Políticas, decreto 44-2004, Reglamento de Observación nacional e Internacional y Acompañamiento internacional para el proceso de Elecciones Generales 2017 (Acuerdo N° 008-2017)	Nueva resolución para cada proceso electoral.		Observadores Internacionales - Acompañantes Internacionales
México	Reprimido	Nacional: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art 5 IV) - Reglamento de fiscalización, Acuerdo INE/CG263/2014	Permanente	Consejo Local o distrital correspondiente a su domicilio	Observación electoral
		Internacional: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art 119)	Permanente		Observación de visitantes extranjeros
Nicaragua	Reprimido	Nacional: Ley Electoral 331 + Reglamento electoral por cada elección	Permanente	Consejo Supremo Electoral	Observadores electorales
		Internacional: No especificada	-		-
Panamá	Limitado	Nacional: No contemplada	-		-
		Internacional: No contemplada	-		-
Paraguay	Obstruido	Nacional: No contemplada	-	-	-

		Internacional: No contemplada	-		-
Perú	Obstruido	Nacional: Ley Orgánica de Elecciones (N° 26859/97) - <u>Reglamento de Observadores en Procesos Electorales (Resolución N.º 0085-2018-JNE)</u>	Permanente	Jurado Nacional de Elecciones	Observación electoral nacional
		Internacional: - Ley Orgánica de Elecciones (N° 26859/97) -Reglamento de Observadores en Procesos Electorales (Resolución N.º 0085-2018-JNE)	Permanente		Observación electoral internacional
Rep. Dominicana	Limitado	Nacional: Reglamento para la observación electoral 2020 (2019)	Nueva resolución para cada proceso electoral.	Junta Central Electoral	Observación electoral nacional
		Internacional: Reglamento para la observación electoral 2020 (2019)	Nueva resolución para cada proceso electoral.		Observación electoral internacional / Visitantes extranjeros
Uruguay	Abierto	Nacional: No contemplada	-	-	-
		Internacional: No contemplada	-	-	-
Venezuela	Reprimido	Nacional: <u>Reglamento de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, Título XIV</u>	Permanente	Consejo Nacional Electoral	Observación electoral nacional
		Internacional: <u>Reglamento de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, Título XIV</u>	Permanente		Acompañamiento electoral internacional

Cuadro de elaboración propia.

Cuadro VI: requisitos de la OE nacional o doméstica⁷⁰

País	Actores habilitados	OE como objetivo organizacional	Solicita inscripción, plan de OE e informe final	Solicita se indique origen del financiamiento de la MOE
Argentina	OSC	No	Sí	No
Bolivia	OSC	No	Sí	Sí
Colombia	OSC	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	OSC	Sí	Sí	Sí
Ecuador	OSC o ciudadano/a	Sí	Sí	No
El Salvador	OSC	Sí	Sí	Sí
Guatemala	OSC o ciudadano/a	No	Sí	No
Honduras	OSC	No	Sí	No
México	OSC o ciudadano/a	No	Sí	Sí
Perú	OSC	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	OSC o ciudadano/a	Sí	Sí. No requiere informe final.	No
Venezuela	OSC o ciudadano por invitación	No	Sí	Sí

Cuadro de elaboración propia. Se excluye a Nicaragua de este cuadro ya que la ley solo menciona el término “observadores electorales”, sin establecer requisitos o condiciones.

Cuadro VII, Ámbitos de acceso y condiciones para el ejercicio de las MOE

País	Pre-electoral	Escrutinio	Derecho al acceso a la información sobre el proceso	Libertad de circulación y movilización	Publicidad de los informes
Argentina	No especificado	No	No especificado	No especificado	Sí.
Bolivia	Sí	Sí	Sí	Limitado	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí	No especificado	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	No especificado	Sí	No especificado
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	No especificado
El Salvador	Sí	Sí	Sí	Sí	No especificado
Guatemala	Sí	Sí	Sí	Sí	No especificado
Honduras	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	No especificado
Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Rep.Dominicana	Sí	Sí	Sí	Sí	No solicita

⁷⁰ En los casos donde se emite un reglamento para cada proceso electoral, se tomó en cuenta a los fines de esta investigación el correspondiente a la última elección nacional.

					informe.
Venezuela	No especificado	No especificado	No especificado	Limitado	No

Cuadro de elaboración propia. Se excluye a Nicaragua de este cuadro ya que la ley solo menciona el término “observadores electorales”, sin establecer requisitos o condiciones.

Cuadro VIII, Comparación de Acordada Nacional y disposiciones del Código Electoral porteño

Características	Nivel Nacional	Distrito CABA
Denominación	Acompañamiento cívico	Observación electoral
OE doméstica	Sí	Sí
OE Internacional	No	No
Organismo que acredita	Cámara Nacional Electoral y Secretarías electorales	Instituto de Gestión Electoral
Actores habilitados	Organizaciones o entidades de la sociedad civil sin fines de lucro	Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Universidades Nacionales y Organizaciones sin fines de lucro nacionales cuyo objeto o misión esté vinculado con el desarrollo de las instituciones democráticas, el estudio de la materia político electoral y/o el funcionamiento de los partidos políticos
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - individuos mayores de 18 años, - que no sean o hayan sido autoridades partidarias, o candidatos en los últimos cuatro (4) años, - que no sean individuos que presten servicios en algunos de los poderes de los estados nacional, provincial y/o municipal, y - presentar en debida forma la ficha técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presentar responsable y nómina de observadores, que no pueden encontrarse inhabilitados para ser observadores, haber ocupado cargos partidarios o electivos en los últimos cuatro (4) años, o ser afiliados a algún partido político. - Acreditar objeto o misión afines a la OE. - Compromiso escrito de actuar con objetividad, imparcialidad y transparencia.
OE como objeto organizacional	No	Sí
Instancias que habilita	Elecciones primarias y generales; desarrollo del acto electoral.	<ul style="list-style-type: none"> - Preelectoral (sin especificaciones) - Jornada electoral, incluyendo escrutinio y cómputo en una (1) mesa por establecimiento, transmisión de resultados. - Post electoral - escrutinio definitivo. - Información pública sobre control del financiamiento de campañas y gasto electoral.
Informes previos/posteriores	Sí, ficha técnica previa e informe posterior (30 días).	Sí, plan previo de OE e informe posterior (30 días).
Publicidad de los informes	Sí	No especificado
Derecho de acceso a la información	No especificado	Sí
Libertad de circulación y movilización	No especificado	Limitado (solicita detalle de establecimientos a ser visitados)

Sanciones	Sí, puede llevar a la cancelación de la autorización e inhabilitación para siguientes procesos electorales, ante el incumplimiento de los requisitos u obligaciones que dispone la norma.	Sí, inhabilitación para elecciones futuras, ante la falta de presentación del informe posterior.
-----------	---	--

Cuadro de elaboración propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACE Red de Conocimientos Electorales (2018a) “Breve historia de la asistencia electoral efectiva”, en Asistencia Electoral Efectiva, Enciclopedia Electoral. Disponible en: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/fo_eea-brief-history-eea. Fecha de consulta: 12 de febrero de 2018.

ACE Red de Conocimientos Electorales (2018b) “Observation, monitoring or supervision” Disponible en: <http://aceproject.org/electoral-advice/election-observation/observation-monitoring-or-supervision> Fecha de consulta: 13 de febrero de 2018.

ACE Red de Conocimientos Electorales (2018b) “Electoral Integrity” Disponible en: <http://aceproject.org/ace-en/topics/ei/eic/eic06> Fecha de consulta: 10 de febrero de 2019.

ACE Red de Conocimientos Electorales (2019) “Leyes electorales: una perspectiva macroscópica” Disponible en: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_electoral-laws/fo_electoral-laws-methodology Fecha de consulta: 26 de marzo de 2019.

ACE Red de Conocimientos Electorales (2019b) “Election Observation” Disponible en: <http://aceproject.org/electoral-advice/election-observation>. Fecha de consulta: 26 de julio de 2019.

Acuña Chaverri, Iván Anselmo y Braga Maria, Do Socorro (2015) “El fortalecimiento de la democracia en Brasil y los retos de la observación electoral”, en América Latina Hoy, 70, 2015, pp. 91-108.

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2006) “El proceso político en perspectiva comparada”, en Ludolfo Paramio, Manuel Alcántara, Flavia Freidenberg y José Déniz. Reformas económicas y consolidación democrática. Historia Contemporánea de América Latina. Volumen VI 1980-2006. Madrid. Editorial Síntesis.

Alcántara Sáez, Manuel (2008) “Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina”, en Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, N. ° 6, Segundo Semestre 2008.

América Latina Hoy (2015) N° 70, Ediciones Universidad de Salamanca.

Bjornlund, E. (2004) “Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy”. Washington, D.C. and Baltimore, MD, Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press.

Boneo, Horacio, Carrillo, Manuel y Valverde, Ricardo (2007) “La observación (internacional y nacional) de las elecciones”. En Nohlen, Dieter y otros (comp.). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México; FCE, 2007: 1072 - 1109.

Buenos Aires Ciudad (2016). “Apuntes para un Código Electoral. Diálogo, participación y consenso.”

Burnell, Peter (2008). “From Evaluating Democracy Assistance to Appraising Democracy Promotion” , POLITICAL STUDIES: 2008 VOL 56, 414–434, University of Warwick.

Carothers, T. (1997) “The observers observed”. Journal of Democracy. Journal of Democracy, vol. 8, n°3, pp 17-31.

Carothers, T. (2009) “Democracy Assistance: Political vs. Developmental?”. Journal of Democracy, vol. 20, n°1.

<https://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Carothers-20-1.pdf>

Carrillo Poblano, Manuel (2003) “El Instituto Federal Electoral fomenta la observación electoral profesional e independiente”, en Derecho y Cultura, num. 11 - 12, septiembre - diciembre 2003, pp. 61 - 68.

Centro de Justicia y Paz Venezuela - CEPAZ (2018). “El proceso de observación y acompañamiento electoral internacional en Venezuela 2006/2012”.

Cerda, Arlen (2016). “Observación está en la Ley y debe ser garantía”. Disponible en: <https://confidencial.com.ni/observacion-esta-en-la-ley-y-debe-ser-garantia/>

Chamorro Mendieta Emiliano (2016) “Ley 331 establece observación electoral”. Disponible en: <https://www.laprensa.com.ni/2016/06/07/politica/2047545-ley-331-establece-observacion-electoral>

Civicus (2018). “People power under attack. A global analysis of threats to fundamental freedoms”.

Collin, Kathy, “Everything you need to know about election observers — and why the U.S. needs them”, The Washington Post, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/10/28/everything-you-need-to-know-about-election-observers-and-why-the-u-s-needs-them/?noredirect=on&utm_term=.1383e1ad8bc6

Comisión Europea, Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI) (2016a) “Compendio de Estándares Internacionales sobre Elecciones”, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea, Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI) (2016b) “Manual de OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA”, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión de las Comunidades Europeas (2000). COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE, Bruselas, 11.4.2000 COM(2000) 191 final.

Consejo Nacional Electoral - CNE Venezuela (2018). “Acompañamiento Electoral Internacional: soberanía y cooperación”, disponible en: http://www4.cne.gob.ve/web/seguridad_transparencia/acompanamiento/acompanamiento_electoral_internaciona_CNE_VE_es_formato_simple.pdf

Courtney Roberto (2016). “Ética y transparencia: observación electoral sin acreditación oficial”, entrevista disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=JelWcAll1N8>.

Cuéllar, Roberto y Thompson, José (2008) “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” en Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina Instituto, San José, C.R.: IIDH, p. 16 -40.

De Luca, Miguel (2011). Elecciones y Sistemas Electorales, en Aznar, Luis y De Luca, Miguel, Política, Cuestiones y problemas, Cengage Learning.

Dirección Nacional Electoral - DINE (2019). Sitio web consultado: <https://www.argentina.gob.ar/interior/direccionnacionalelectoral> Fecha de consulta: 28 de julio de 2019.

Electoral Reform International Services - ERIS (2004) “The work of domestic election Observer groups around the World”, Editors: Paul O’Grady, Rafael Lopez-Pintor, Mark Stevens, London.

El País (2019). El informe final de la OEA ratifica “manipulación dolosa” en las elecciones de Bolivia. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/12/05/actualidad/1575560305_499453.html

El Universo (2019). “Cambios en reglas para la observación electoral en Ecuador”, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/02/21/nota/7199018/cambios-reglas-observacion-electoral>

Escolar, M. y Calvo, E. (2005). Las tres reformas: personalización, eficacia y gobernabilidad. Política y Gestión, nº 5, vol. 5, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

Escolar, M. (2010). La política de la reforma: Notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral. Ponencia presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre de 2010, p.55

Escolar, Marcelo (2012). La política de la reforma. Notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral, en Memoria del Iº Congreso Argentino de Derecho Electoral. Disponible en: http://www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/libro_derecho_electoral.pdf

Estok, M., Nevitte, N. y Cowan, G. (2002) “Manual del NDI para las Organizaciones Cívicas y los Partidos Políticos”.

Freidenberg, Flavia y Dosek, Tomás (2016). “Las reformas electorales en América Latina: Nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos”. En Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina.

Freidenberg, Flavia y Dosek, Tomás (2016). “Las reformas electorales en América Latina (1978 - 2015), pg. 25 - 92”. En Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos, Organización de los Estados Americanos. Editores: Kevin Casas-Zamora, Marian Vidaurri Betilde Muñoz-Pogossian, Raquel Chanto .

Freidenberg, Flavia (2017) “Qué es una buena elección?: el uso de los informes de las Misiones de Observación Electoral para evaluar los procesos electorales latinoamericanos (2013 - 2016)”, en Datos vol.60 no.4 Rio de Janeiro Oct./Dec. 2017.

Fung, Archon (2011). “Popular Election Monitoring: How Technology Can Enable Citizen Participation in Election Administration”. En Race, Reform, and Regulation of the Electoral Process: Recurring Puzzles in American Democracy, editado por Guy-Uriel E. Charles, Heather K. Gerken y Michael S. Kang, 192–208. New York: Cambridge University Press.

Galván, Facundo (2015) “La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América latina”, América Latina Hoy, 70, 2015, pp. 17-36, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

González, Joaquín V. (1903) “La reforma electoral argentina”. Discursos del Ministro del Interior Dr. Joaquín V. González. Buenos Aires; Imp. Didot.

GNDEM (2005) “Declaración de principios y Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones”, Nueva York, Estados Unidos.

GNDEM (2012) “Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario Realizado por Organizaciones Ciudadanas”, Nueva York, Estados Unidos.

Hyde, Susan D. (2011). “The Pseudo-Democrat's Dilemma. Why Election Monitoring Became an International Norm”, Cornell University Press, Ithaca and London.

Instituto Nacional de Capacitación Política - INCaP (2016). Sistemas electorales y administración de comicios. Cuadernillo de capacitación política. Buenos Aires.

International IDEA (1997) “Código de conducta para la observación ética y profesional de elecciones”, Código de Conducta Serie 1, International IDEA, Estocolmo.

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

Instituto Interamericano de Derechos Humanos - IIDH (2017) “Diccionario Electoral”, Vol. 2; 656 p.; 21.5 x 26 cm. (Serie Elecciones y Democracia), San José, C. R.

Kelley, Judith (2012) “Monitoring democracy: When International Election Observation works, and why it often fails”. Princeton: Princeton University Press.

Kohen, Beatriz (sf). “Poder Ciudadano y las acciones de interés público, un ejemplo de control desde la sociedad civil: El programa de participación y fiscalización ciudadana en Argentina”

La Nación (2015). “Ojo con el voto, una aplicación de observación electoral”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/ojo-con-el-voto-nid1837875>. Fecha de consulta: 30 de julio de 2015.

Lara Otaola, Miguel Angel y Marroquín Bitar, Diego (2019). “La importancia de la observación electoral en México”. Disponible en: <https://medium.com/@ideaintmx/la-importancia-de-la-observaci%C3%B3n-electoral-en-m%C3%A9xico-ec631db4076c>

Latinobarómetro (2016) “Informe Latinobarómetro 2016”. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

Launay-Gama, Clair (2007) “La observación electoral ciudadana: ¿una forma de participación democrática? Lecciones de la experiencia colombiana”, en Institute for Research and Debate on Governance. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-333.html>. Fecha de consulta: 13 de febrero de 2018.

Lean, F. Sharon (2012) “Civil Society and Electoral Accountability in Latin America”. Palgrave Macmillan, United States.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (2018). Versión taquigráfica vt33-2018, 25/10/18, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.legislatura.gov.ar/modulovt/archivo/vt-vt33-2018.pdf>

Lehoucq, Fabrice (2007) “¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias”. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 69, núm. 1 (enero-marzo).

Lonati, Maricel (2015) “La Mirada Ciudadana sobre los Comicios: Evaluación de la Puesta en Práctica de la Política de Acompañamiento Cívico en las Elecciones Nacionales de 2011 y 2013”. Thesis submitted to the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts in Development Management and Policy, Washington DC.

López Pintor, Rafael (2006) “Administración electoral y consolidación democrática”, Biblioteca de la Reforma Política N° 6, Lima, Asociación Civil Transparencia e International IDEA.

Martínez I Comma, Ferran, Norris Pippa, Frank Richard W (2015) “Integridad en las elecciones de América 2012-2014”, ISSN: 1130-2887, América Latina Hoy, 70, 2015, pp. 37-54.

McConnel, Shelley, Mc Coy Jennifer y Mc Carthy Michael (2015) “¿Desafiando la norma? Acompañamiento electoral internacional en Nicaragua y Venezuela”, América Latina Hoy, 70, 2015, pp. 109-132, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

Medina, Percy. (2008) “Diez lecciones aprendidas acerca de la observación electoral desde la perspectiva de la sociedad civil. En: Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina”. Colección Cuadernos CAPEL N°53, San José, C.R.: IIDH, p.129 - 146

Meilán, Xabier (2018). “Del SMS a la observación colectiva: Nuevas tecnologías de la información y observación electoral en América Latina”. En Latin American Research Review 53(2), pp. 273–286.

Meilán, Xabier, and Domenico Tuccinardi (2015) "La Observación Electoral Europea En América Latina. Un Análisis De 15 Años De Recomendaciones (2000-2014)" en América Latina Hoy 70, no. 0 (08, 2015): 77. doi:10.14201/alh2015707790.

Merloe, Patrick (2008) "Promoting legal frameworks for democratic elections: an NDI guide for developing election laws and law commentaries", National Democratic Institute for International Affairs (NDI), Washington, DC.

Merloe, Patrick (2015) "Authoritarianism Goes Global: Election Monitoring vs. Disinformation", Journal of Democracy, Volume 26, Issue 3, páginas 79-93.

MOE Colombia (2009). Informe final Acuerdo de Lima, Elecciones Generales Bolivia, 2009. Disponible en: https://moe.org.co/home/doc/moe_internacional/acuerdo%20de%20lima.pdf

Mogherini, Federica Mogherini (2016). Prólogo, Manual de OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA tercera edición, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Muñoz Pogossian, Betilde y Alvarez Veloso David (2015). "La Responsabilidad De Observar: Repensando La Observación Electoral De La OEA", América Latina Hoy, 70, 2015, pp. 55-76, Ediciones Universidad de Salamanca

Muñoz Pogossian, Betilde (2013) "¿Para qué sirve observar las elecciones? Los retos de la observación internacional", en Con Distintos Acentos, Investigación y Reflexión sobre América Latina, disponible en: <http://www.condistintosacentos.com/para-que-sirve-observar-las-elecciones-los-retos-de-la-observacion-internacional/>. Fecha de consulta: 13 de febrero de 2018.

National Democratic Institute - NDI (1995) "Manual para la Observación Nacional de Elecciones. Guía de la A a la Z",

National Democratic Institute - NDI (2002) "El conteo rápido y la observación de elecciones"

Navarro Rodríguez, Tania (2017) "Los usos estratégicos de la observación electoral. El caso de la Alianza Cívica en México (1994-2012)", en Foro int vol.57 no.3 México jul./sep. 2017.

Norris, Pippa (2014) “Why electoral integrity matters”. New York, Cambridge University Press.

Núñez, Eduardo. (2000) “Observación nacional de elecciones”, en Diccionario Electoral, t. II, IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica.

O’Donnell, Guillermo (1998) “Horizontal Accountability in New Polyarchies”, en Andreas Schedler, Larry Diamond, y Marc Plattner (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder & London, Lynne Rienner Publishers.

Open Government Partnership, OGP (2018) “¿Qué tiene que ver el gobierno abierto con el espacio cívico?”, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/stories/qu-tiene-que-ver-el-gobierno-abierto-con-el-espacio-c-vico>

Organización de los Estados Americanos - OEA (1948) “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia.

Organización de los Estados Americanos - OEA (1969) “Convención Americana de Derechos Humanos - Pacto de San José”.

Organización de los Estados Americanos - OEA (2001) “Carta Interamericana Democrática”, Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Organización de los Estados Americanos - OEA. (2008) “Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos. Washington DC”.

Organización de los Estados Americanos - OEA. (2019). “Misiones de Observación Electoral: Recomendaciones y reformas”.

Organización de las Naciones Unidas - ONU (1948) “Declaración universal de Derechos Humanos”.

Organización de las Naciones Unidas - ONU (1966) “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.

Organización de las Naciones Unidas - ONU (1991) “Resolution on Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections”, ONU, A/RES/46/137, 1991.

Organización de las Naciones Unidas - ONU (2018) “La democracia y las Naciones Unidas, Kit de prensa”. Disponible en: <http://www.un.org/es/events/democracyday/pdf/presskit.pdf>. Fecha de consulta: 12 de febrero de 2018.

Organización de las Naciones Unidas - ONU (2019) Sitio web consultado en fecha 27 de enero de 2019: <https://dpa.un.org/en/elections#UN%20Entities%20Providing%20Electoral%20Assistance>

Pavese, Rosario (2016a) “A ordenar este desorden: la falta de un Código Electoral en CABA”, en en Informe Corrupción y Transparencia 2015, Poder Ciudadano, Agosto 2016.

Pavese, Rosario (2016b) “Observación Electoral en Latinoamérica en perspectiva comparada: una primera aproximación”, en Los procesos electorales en la Argentina : nuevas herramientas, escenarios y actores / Sebastián López Calendino ... [et al.], Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de La Plata.

Pereyra, Sebastián (2007) “La lucha contra la corrupción en Argentina en la década del '90. Un estudio sobre la política de las organizaciones no gubernamentales.”, ponencia presentada en el Simposio “La Acción Pública No Gubernamental en América Latina: su impacto político, social y económico”, Vº Congreso CEISAL de Latinoamericanistas, Bruselas, abril de 2007.

Peruzzotti, Enrique (2006) “La política de accountability social en América Latina”. Disponible en: <http://www.lasociedadcivil.org/doc/la-politica-de-accountability-social-en-america-latina/>

Peruzzotti, Enrique (2008) “La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación”, Debates en Sociología N° 33 2008 ISSN 0254-9220.

Peruzzotti, Enrique, y Smulovitz, Catalina (2002) “Accountability social: La otra cara del control. Controlando la Política”, Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires. Grupo Editorial Temas.

Pinilla, Erasmo (2008) “La observación nacional e internacional de las elecciones” en Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina Instituto, San José, C.R.: IIDH.

Planchuelo, Víctor (2015). “La "observación" electoral de la OEA vs. el "acompañamiento" de UNASUR en las recientes elecciones de Venezuela”, América Latina Hoy, 70, 2015, pp. 55-76, Ediciones Universidad de Salamanca.

Planchuelo, Víctor (2017). “La observación electoral de la OEA vs. el acompañamiento cívico de UNASUR en las recientes elecciones de Venezuela”, en América Latina Hoy, 75, 2017, pp. 127-148.

Poder Ciudadano (2013) “Las restricciones al Acompañamiento Cívico en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Buenos Aires, Noviembre.

Poder Ciudadano (2013b) “Informe sobre “Acompañamiento Cívico 2013” de la Fundación Poder Ciudadano”, Buenos Aires, Octubre.

Poder Ciudadano, (2015). Lanzamos Ojo con el Voto, la primera app de observación electoral ciudadana. Disponible en: <http://poderciudadano.org/lanzamos-ojo-con-el-voto-la-primera-app-de-observacion-electoral-ciudadana/> Fecha de consulta: 30 de julio de 2019.

Portantiero, Juan Carlos (2000). “Estado y sociedad en América Latina II. Ciudadanía, Instituciones y Estado de derecho”, en El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2019). “Fondo de Apoyo a la Observación Electoral, Proceso Electoral 2017-2018”. Disponible en: https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/democratic_governance/fondo-de-apoyo-para-la-observacion-electoral-2017-2018.html

Santa Cruz, Arturo (2005). “Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms: The Case of International Election Monitoring”. Publicado en línea por Cambridge University Press, Volume 59, Issue 3, July 2005 , pp. 663-693, doi:10.1017/S002081830505023X

Smith, Peter H. (2004) “Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000”. VOL. XI . NÚM. 2 . II SEMESTRE DE 2004 . PP. 189-228 POLÍTICA y gobierno.

Tejerizo, Javier (2016). “Aportes de las organizaciones de la sociedad civil al proceso electoral ” en Los procesos electorales en la Argentina: nuevas herramientas, escenarios y actores / Sebastián López Calendino ... [et al.] ; compilado por Mauro Solano; Sebastián López Calendino; - 1a ed . - La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Tuccinardi, Domenico y Balme Franck (2013) “Citizen Election Observation Towards a New Era”, en ELECTION LAW JOURNAL, Volumen 12, Número 1.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Sitio web: www.unasursg.org

Unión Europea (2005), “Declaración De principios para la observación internacional de elecciones”. Disponible en : http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/code_conduct_es.pdf

Unión Europea - Misión de Observación Electoral (2018) “INFORME FINAL ELECCIONES GENERALES” República del Paraguay, 22 de abril de 2018.

Valverde, Ricardo (2008) “Del Boletín Electoral Latinoamericano XVII (1997) al Cuaderno de CAPEL 53 (2008). Una lectura actualizada sobre la observación nacional electoral 10 años después”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina. Colección Cuadernos CAPEL N°53. San José, C.R.: IIDH

Valverde, Ricardo (2009) “Las organizaciones de la sociedad civil y su incidencia en los procesos políticos y electorales de la región: una nueva forma de participación política que llegó para quedarse”. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Normativa consultada:

- Acordada Extraordinaria N° 128, 13 de Octubre de 2011. Cámara electoral, Poder Judicial de la Nación, Argentina.
- Acordada Extraordinaria N° 18, 3 de Marzo de 2009. Cámara electoral, Poder Judicial de la Nación, Argentina.
- Ley del Régimen Electoral, 30 de junio de 2010, Bolivia.
- Reglamento para el Acompañamiento Electoral de las Misiones Internacionales, Nacionales y Personas naturales y jurídicas, 2014, Bolivia.
- Resolución No. 447 de 1997, por la cual se reglamenta las misiones de observadores internacionales de los procesos electorales, Colombia.
- Resolución No. 1707 de 2019, 08 de mayo, por la cual se reglamenta la actividad de los testigos electorales, auditores de sistemas, y el reconocimiento y funcionamiento de los organismos de observación electoral, Colombia.
- Ley Estatutaria 1475 de 2011, julio 14, Colombia.
- Reglamento para la Observación de Procesos Electivos y Consultivos, N° 20-2009, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica.
- Código de la Democracia, Título Segundo Participación y Observación (Arts. 168 al 172 al 181) (2012), Ecuador.
- Reglamento de Observación Electoral No. PLE-CNE-2-28-1-2019, Ecuador.
- Reglamento General para la Observación Electoral Nacional e Internacional en el Salvador 2019, octubre 2018, Tribunal Supremo Electoral, El Salvador.
- Regulación Observadores Electorales Nacionales Elecciones 2019, Acuerdo 217-2019, Tribunal Supremo Electoral, Guatemala.
- Reglamento de Observación nacional e Internacional y Acompañamiento internacional para el proceso de Elecciones Generales 2017 (Acuerdo N°. 008-2017), Tribunal Supremo Electoral, Honduras.
- Regulación Observadores Electorales Internacionales Elecciones 2019, Acuerdo 216-2019, Tribunal Supremo Electoral, Guatemala.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art 5 IV), México.
- Reglamento de fiscalización, Acuerdo INE/CG263/2014, México.
- Ley Electoral 331, Nicaragua.

- Reglamento de Observadores en Procesos Electorales, Resolución N.º 0085-2018-JNE, 7 de febrero de 2018, Jurado Nacional de Elecciones, Perú.
- Reglamento para la observación electoral 2020, 21 de noviembre de 2019, Junta Central Electoral, República Dominicana.
- Reglamento de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, Título XIV, Resolución N.º 130118-0005, 18 de enero de 2013, Poder Electoral, Consejo Nacional Electoral, República Bolivariana de Venezuela.
- Constituciones nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

Entrevistas realizadas:

- Alejandra Barrios, Directora Ejecutiva, MOE, Colombia.
- Scott Hubli, Director de Gobernanza, National Democratic Institute - NDI, Estados Unidos.
- Pablo Secchi, Director Ejecutivo, Fundación Poder Ciudadano, Argentina.
- Javier Tejerizo, G.O. de Institucionalidad Político-Electoral, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Florencia Zulcovsky, Directora General de Reforma Política y Electoral, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Sebastian Schimmel, Secretario de Actuación Electoral, Cámara Nacional Electoral, Argentina.
- Alejandra Lázzaro, Secretaria de Cámara, Cámara Nacional Electoral, Argentina.
- Natalia Fidel, Legisladora de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Alberto Pretch, Director Ejecutivo, Chile Transparente, Chile.
- Ramiro Orias, Director Ejecutivo, Fundación Construir, Bolivia.
- Representantes de Capítulos Nacionales de Acuerdo de Lima.