



Poder Ciudadano

Capítulo Argentino de Transparency International

“Problemas de Documentación, Impactos Electorales II”

Informe
Regional
2014

**Identidad
& Derechos**
www.identidadyderechos.org

Con el apoyo de



National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

Autor: Fundación Poder Ciudadano.

Se ha hecho todo lo posible por verificar la veracidad de la información contenida en este informe. Toda la información se considera correcta hasta Mayo de 2014. Sin embargo, Poder Ciudadano no puede aceptar la responsabilidad por las consecuencias de su utilización para otros fines o en otros contextos.

© 2014 Poder Ciudadano. Todos los derechos reservados

Contenido

Abreviaturas	3
Introducción	4
Los sistemas de identificación civil.....	6
Generalidades en Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela	6
Avances y retrocesos respecto a la situación anterior del informe 2009/2011	8
El caso de Haití	10
Sistemas electorales.....	14
Características principales.....	14
Órganos electorales: principales actores y otras instituciones involucradas	15
Registro electoral	16
Características generales.....	16
Barreras y Registro Electoral: un tema sensible para grupos específicos.....	19
La dinámica identificatoria – electoral.....	23
Identificación de electores para ejercer derecho al voto	23
Principales barreras y obstáculos que aparecen en el momento de emisión del voto y la acreditación de identidad.	25
Controles del proceso electoral: actores y mecanismos de denuncias y observación electoral.	
Algunas deudas pendientes	26
Transparencia activa	28
Sensibilización y Participación ciudadana - Participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la promoción de procesos electorales transparentes y que garanticen el derecho al ejercicio del voto.	32
Conclusiones: tendencias para completar el panorama regional.....	35

Abreviaturas

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ANI: Archivo Nacional de Identificación – Colombia
BECl: Bureaux de l’Etat Civil – Oficina del Estado Civil - Haití
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
Bolívar: moneda oficial venezolana
CIDA: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
CIN : National Identification Cards – Carnet d’Identificación Nacional - Haití
CNE: Consejo Nacional Electoral – Colombia y Venezuela
Colón: moneda oficial costarricense
CUI: Código Único de Identificación – Perú
DNI: Documento Nacional de Identidad - Perú
Gourdes: moneda oficial haitiana
JNE: Jurado Nacional de Elecciones - Perú
LFHH: Fondation Héritage pour Haïti
LOPE: Ley Orgánica de Procesos Electorales – Venezuela
LORC: Ley Orgánica de Registro Civil – Venezuela
MOE: Misión de Observación Electoral – Colombia
NED: National Endowment for Democracy
Nuevos Soles: moneda oficial peruana
NUIP: Número Único de Identificación Personal – Colombia
OEA: Organización de los Estados Americanos
ONG: Organización no gubernamental
ONI: Office National d’Identification – Oficina Nacional de Identificación - Haití
ONPE: Oficina Nacional de Procesos Electorales – Perú
OPADI: Oficina para la Atención al Discapacitado – Colombia
ORC: Oficinas Regionales de Coordinación – Perú
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
Pesos Chilenos: moneda oficial de Chile
Pesos Colombianos: moneda oficial de Colombia
PIUCA: Programa de Universalización de la Identidad de las Américas
RENIEC: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RNEC: Registraduría Nacional de Estado Civil
RUN: Rol Único Nacional - Chile
SAIME: Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería
TER: Tribunales Electorales Regionales – Chile
TSE: Tribunal Supremo de Elecciones - Costa Rica
UDAPV: Unidad de Atención a Población Vulnerable - Colombia
UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas
UNICEF: United Nations Children's Fund - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
URIEL: Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia Electoral – Colombia
USD: United States Dollar, Dólar Estadounidense

Introducción

Entre 2009 y 2011, Poder Ciudadano llevó adelante, gracias al apoyo de NED, el proyecto *“Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas”*. A partir del mismo, se pudo realizar un análisis comparativo y un detallado diagnóstico de la situación documentaria de 18 países de Latinoamérica - Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, y Venezuela -.¹

De esta experiencia de trabajo regional surgieron algunos interrogantes sobre el impacto de las barreras al acceso a la documentación en el ejercicio de otros derechos, fundamentalmente, el que habilita a ciudadanos y ciudadanas a elegir autoridades. En esa línea, se planteó como pregunta rectora: ¿Qué diseños institucionales, y qué rol de la sociedad civil, son posibles para garantizar el acceso universal a la documentación y evitar su manipulación electoral?

Así, se decidió trabajar en un proyecto cuyo objetivo general fuera asegurar la promoción de mecanismos de transparencia que garanticen las condiciones de accesibilidad a la documentación universal y, de ese modo, el libre ejercicio del derecho al voto. Se partió de la premisa de que el diseño institucional de los sistemas de documentación y la voluntad política de los funcionarios son factores estratégicos que favorecen o dificultan el acceso a la documentación, y que esto, a su vez, tiene un impacto directo sobre el ejercicio del derecho al voto y sobre los procesos electorales. Así se trabajó no sólo en la descripción de esta situación, sino en la elaboración de un conjunto de estándares regionales para la articulación entre identificación y procesos electorales, que lejos de imponer recetas únicas y acabadas pudieran abrir el abanico de experiencias y buenas prácticas y orientar a la sociedad civil en sus actividades de incidencia.

La primera etapa de este proyecto abordó esta problemática en cuatro países – Argentina², Bolivia³, Guatemala⁴ y Nicaragua⁵ – generando un informe comparativo de la situación de la identidad civil y los sistemas electorales, enfocando especialmente en sus características institucionales y en los nudos problemáticos que, en cada caso, pudieran afectar el ejercicio de los

¹ Las ventajas y desventajas de estos diseños institucionales pueden verse en detalle en Informe Comparativo de los Países Estudiados http://identidadyderechos.org/pdf/Documento_Comparativo.pdf y en Informe Comparativo de los Países Estudiados 2011

<http://identidadyderechos.org/pdf/DocumentoComparativo2010-2011.pdf>

² Informe País Argentina. Disponible en

http://www.identidadyderechos.org/informespdf/Informe_Argentina_2013.pdf

³ Informe País Bolivia. Disponible en

http://www.identidadyderechos.org/informespdf/Informe%20Bolivia_2013.pdf

⁴ Informe País Guatemala. Disponible en

http://www.identidadyderechos.org/informespdf/Informe_Guatemala_2013.pdf

⁵ Informe País Nicaragua. Disponible en

http://www.identidadyderechos.org/informespdf/Informe_Nicaragua_2013.pdf

derechos que estos sistemas deben garantizar⁶. De dicha comparación se pudo extraer el hecho de que en los sistemas documentarios de Argentina, Bolivia y Guatemala se verificaron avances significativos en la universalización del acceso a la identidad civil respecto a la situación 2009-2011, sobre todo a partir de la incorporación intensiva de tecnología en procesos internos y en la interacción con las poblaciones. Asimismo, se comprobó que muchas de las modificaciones institucionales realizadas en estos tres países, han permitido saldar de manera sostenida un conjunto de deudas históricas en materia de registro de nacimiento y documentación civil. En el caso nicaragüense, los avances en materia de identidad civil fueron significativamente menores en relación al resto de los países, manteniendo su impacto negativo en los procesos electorales y en su transparencia.

En lo que hace a los sistemas electorales, los principales elementos detectados también dan cuenta de importantes modificaciones institucionales – como en el caso de Argentina y su reciente Reforma Política que, entre otras cuestiones, ha instalado el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos, a nivel nacional – y de la consolidación de procesos de avanzada en materia de elecciones y tecnología – como puede señalarse en Bolivia y su trabajo pionero en la región con el Padrón Biométrico -.

En lo que sigue, se presentará el relevamiento comparativo de la situación de Chile⁷, Colombia⁸, Costa Rica⁹, Haití, Perú¹⁰ y Venezuela¹¹. La incorporación de Haití es novedosa, en tanto no había sido trabajado en la etapa original de este estudio. Por esto, en lo que sigue, sólo se abordarán las características generales de su sistema de identificación, quedando para la tercera fase, el análisis del sistema electoral y su relación con la identidad civil. Para completar el análisis regional, Poder Ciudadano se encuentra relevando información de diez países latinoamericanos más.

⁶ Informe Regional disponible en <http://www.identidadyderechos.org/pdf/InformeRegionalfinal2013.pdf>

⁷ Informe País Chile. Disponible en http://identidadyderechos.org/pdf/2013/InformeChile_final.pdf

⁸ Informe País Colombia. Disponible en http://identidadyderechos.org/pdf/2013/InformeColombia_final.pdf

⁹ Informe País Costa Rica. Disponible en http://identidadyderechos.org/pdf/2013/InformeCosta%20Rica_final.pdf

¹⁰ Informe País Perú. Disponible en http://identidadyderechos.org/pdf/2013/InformePeru_final.pdf

¹¹ Informe País Venezuela. Disponible en http://identidadyderechos.org.ar/pdf/2013/InformeVenezuela_final.pdf

Los sistemas de identificación civil

Generalidades en Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela

En el marco de lo desarrollado en esta iniciativa desde el año 2009, un primer descriptor de los sistemas de identificación civil lo constituye el involucramiento de uno o más organismos en el desarrollo de la denominada “cadena identificatoria”, es decir, en el proceso que se inicia con el nacimiento y que genera una inscripción de dicho hecho antes las instituciones públicas, hasta la existencia de un registro y documento que acredite identidad.¹² El cuadro que sigue, muestra que en el grupo de países que se analizan en esta etapa, **prevalecen los modelos centralizados en un solo organismo.**

Identificación civil Modelos organizacionales	
Con un organismo	Con dos organismos
Chile Servicio de Registro Civil e Identificación	Venezuela Registro Civil de la República Bolivariana de Venezuela Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME)
Colombia: Registraduría Nacional de Estado Civil	
Costa Rica Registro Civil	
Perú – Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	

Como un derivado de esta situación institucional, este grupo de países exhibe un uso generalizado del número identificatorio único que acompaña a las personas durante toda su vida y a partir del cual se registran todos los hechos vitales así como es la llave de ingreso al resto de ejercicio de derechos – incluyendo los políticos -.

Soporte de Identificación
Con número único
Chile - Rol Único Nacional (RUN)
Colombia - Número Único de Identificación Personal (NUIP)
Costa Rica – Cédula con número único

¹² Las ventajas y desventajas de estos diseños institucionales pueden verse en detalle en Informe Comparativo de los Países Estudiados http://identidadyderechos.org/pdf/Documento_Comparativo.pdf y en Informe Comparativo de los Países Estudiados 2011 <http://identidadyderechos.org/pdf/DocumentoComparativo2010-2011.pdf>

Perú – Código Único de Identificación (CUI)
Venezuela – Número Único de Identidad

Algunos elementos para destacar en este campo, serían los siguientes:

- En Colombia, el número único está vigente desde el año 2000, mientras que el Venezuela fue posibilitada por la Ley Orgánica de Registro Civil del año 2009.
- Como puede apreciarse, esta práctica no está reñida con la existencia de sistemas bicéfalos, como es el caso de Venezuela; la misma demanda articulación entre bases de datos e instituciones responsables de los procesos identificatorios.
- En el caso de Costa Rica, si bien puede decirse que existe un número único, en realidad, la inscripción de nacimiento cuenta con una numeración propia cuya ubicación topográfica – tomo y folio - es parte de la composición del número único de la cédula de identidad.
- Todos los soportes identificatorios definitivos se encuentran en formato cédula – carnet, con diversos niveles de seguridad incorporados. En ese sentido, mientras en Venezuela, el informe local da cuenta de debilidades de seguridad de la cédula – lo que la convertiría en fácilmente falsificable – en **Colombia**¹³, **Costa Rica**¹⁴, **Chile**¹⁵, las medidas más importantes son **holográficas y con código bidimensional** encriptado de datos en el reverso. **Perú** constituye el caso más avanzado en materia de seguridad e incorporación de tecnología a los documentos identificatorios: el nuevo DNI que viene con un **chip que contiene la identidad digital de la persona**¹⁶

En lo que hace a la dependencia institucional de los sistemas de identificación, la situación es más variada que en el estudio anterior, como puede verse en el cuadro siguiente:

País	Dependencia organizacional del organismo identificatorio	Tiene en su órbita al sistema electoral
Chile	Ministerio de Justicia	No
Colombia	Consejo Nacional Electoral (CNE)	Sí
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)	Sí

¹³ Informe País Colombia, página 46. Disponible en http://identidadyderechos.org/pdf/2013/InformeColombia_final.pdf

¹⁴ Informe País Costa Rica, página 40. Disponible en http://identidadyderechos.org/pdf/2013/InformeCosta%20Rica_final.pdf

¹⁵ Informe País Chile, página 25. Disponible en http://identidadyderechos.org/pdf/2013/InformeChile_final.pdf

¹⁶ Informe País Perú página 11. Disponible en http://identidadyderechos.org/pdf/2013/InformePeru_final.pdf

Perú	Organismo autónomo	No
Venezuela	Consejo Nacional Electoral – Registro Civil Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz - SAIME	Sí

En este caso, cada uno de los diseños institucionales da una impronta diferente a la situación que se tomó desde 2009 como modelo de base para el análisis bajo una doble hipótesis. En primer lugar, se supone que la autonomía de los sistemas identificatorios respecto a los poderes electorales, aporta transparencia a ambos procesos y limita la influencia negativa que pudieran tener las luchas políticas en la identidad civil – sea generando procesos discrecionales de acreditación o negando, en otros casos, la posibilidad de un derecho para acceder al otro -. La segunda hipótesis manejada – que no necesariamente es contradictoria con la primera – es que con mecanismos de transparencia en los procesos y controles – no sólo internos sino también externos, y fundamentalmente abiertos a la ciudadanía y a las OSC – la existencia de diseños únicos que tengan bajo su órbita la identidad civil y los procesos electorales, disminuye los problemas generados por la articulación entre organismos, reduce la inversión económica a realizar para mantener actualizados y conectados los sistemas de información haciendo más eficiente la asignación de recursos en materia de descentralización territorial de oficinas que provean servicios de este tipo a las poblaciones.

En ese sentido, los casos de Colombia y Costa Rica, constituyen dos buenos ejemplos de esta última hipótesis, en tanto, son sistemas que centralizan la función identificatoria y la electoral, y cuentan con altos niveles de transparencia – ambos países desarrollaron portales de transparencia específicos sobre sus actividades y rendiciones amplias de cuentas -. Cabe destacar que, en el caso de Colombia, esta apertura llega incluso a la posibilidad de acceder al Padrón Electoral por parte de OSC.

En Venezuela, que tiene un sistema bicéfalo, el Registro Civil se encuentra bajo la órbita del Consejo Nacional Electoral, el SAIME es un servicio que articula a múltiples organismos y que forma parte del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz. Allí se hace más importante la función no sólo de coordinación entre organismos, sino de control sobre esta vinculación. Como se verá en lo que sigue y según el informe local, en este caso se verifican las tensiones enunciadas en la primera hipótesis.

En este aspecto, la mejor práctica la constituye la del Perú, donde el RENIEC es un organismo autónomo, institucional y financieramente, que no es parte de ninguno de los Poderes del Estado, siendo el responsable de generar la información de base para la construcción del Padrón o Registro Electoral para la ONPE.

Avances y retrocesos respecto a la situación anterior del informe 2009/2011

En relación a la situación de cada uno de estos países respecto a lo detallado en los informes 2009 – 2011, deben destacarse que los sistemas de Chile, Colombia y Costa

Rica, se encontraban ya para ese período, en una situación avanzada respecto a la garantía del derecho a la identidad y en comparación con el resto de los países de la región. **Chile y Costa Rica** eran y siguen siendo los mejor posicionados, tanto en las variables institucionales como en los resultados de su trabajo cuantitativo y territorial, con valores marginales respecto al subregistro y la indocumentación.

En el caso de **Colombia**, se han verificado avances importantes en los procesos que ya estaban en desarrollo en el informe anterior. Los mismos se reflejan en el siguiente dato: el registro de nacimientos, que era del 79,3% en 2005, ha pasado a ser del 96% en la actualidad.¹⁷ Las razones de este importante cambio, pueden relacionarse con los siguientes elementos. En primer lugar, la Registraduría consiguió un aumento de su presupuesto¹⁸, que acompañó el proceso de ampliación de sus servicios, ya sea vía la **descentralización** – permitiendo el ejercicio de la función registral a alcaldes, gobernadores o notarios, allí donde no tenga oficinas¹⁹; a partir de la ampliación del registro de nacimiento en Hospitales y Clínicas y con el aumento del número de unidades móviles para registro e identificación -; y por medio de la **focalización de campañas y procesos en poblaciones específicas** – ejemplificadas por las 270 campañas desarrolladas por la UDAPV²⁰, y la especial atención a personas con discapacidad desarrollada en articulación con la Oficina para la Atención al Discapacitado (OPADI) -. En ese sentido, cabe destacar dos elementos más: en primer lugar, como parte de la implementación del Plan de Modernización Tecnológica en su segunda fase (PMTII), se ha ampliado el proceso de identificación de menores de entre 7 y 17 años, generando la Tarjeta Azul – que contiene datos biométricos que mejorarán a futuro la totalidad del sistema y del manejo de información – proceso que se aplica en 168 municipios del país. En segundo lugar, se ha generado un proceso normativo interesante, como el planteado por la Ley Antitrámites (Decreto 019 de 2012) cuya meta es *“facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades”* y que aplica a la Registraduría²¹.

El análisis de la situación de **Perú**, muestra también avances en materia de implementación de los procesos que eran incipientes en el informe anterior. Este país– con valores de subregistro e indocumentación cercanos por aquel entonces al 10% de la población²² –encaró férreamente el desarrollo del “Plan Nacional Perú contra la indocumentación 2011-2015”, cuyo objetivo estratégico se vincula con que las poblaciones vulnerables conozcan la importancia de la identificación para el ejercicio de sus derechos²³. Esto se articula con la emisión por parte de la Resolución Jefatural N° 508-2011-JNAC-RENIEC, de octubre del 2011, que dispone se implementen los procedimientos de identificación *“de forma gratuita y en forma domiciliaria; debiendo tomar la declaración sobre la voluntad de los titulares de consignarse o no el dato de su discapacidad en el Padrón Electoral y en el documento nacional de identidad, conforme al formato que para dicho efecto apruebe la Gerencia de Operaciones Registrales”*²⁴. Así, la apuesta a la incorporación de tecnología para el servicio que ya se veía plasmada en la

¹⁷ Informe País Colombia, página 9.

¹⁸ Ídem página 11.

¹⁹ Ídem, página 13.

²⁰ Ídem, página 11.

²¹ Ídem, página 14.

²² Informe País Perú 2010, página 7. Disponible en

http://www.identidadyderechos.org/informespdfs/informe%20Parcial_Peru%20NED_2009_2010.pdf

²³ Informe País Perú, página 12.

²⁴ Ídem página 11.

Web del RENIEC en el informe previo, se ha visto fortalecida con su ampliación de trámites a realizar. Como corolario, de este esfuerzo, el 94,5% del total de niños, niñas y adolescentes del país – más de 10 millones – cuentan con su correcto registro de nacimiento.

Si bien en el informe anterior, Venezuela también se encontraba entre los países de situación intermedia respecto a las metas propuestas para 2015 en materia de registro de nacimientos, en ese momento, recién se encontraba aprobada la Ley Orgánica de Registro Civil (LORC), que entiende a este instituto como un servicio público esencial y gratuito y se plantea la creación de un Sistema Nacional de Registro Civil automatizado, basado como se señalara más arriba, en un número único y en la interconexión con el sistema electoral. No obstante, dicha Ley obtuvo su reglamentación recién en el mes de enero de 2013. Para el año 2012, las autoridades competentes informaron avances tanto en materia de inscripción extemporánea de nacimientos - 1.698 inscripciones extemporáneas de adultos por vía administrativa – saneamiento de actas - 14.734 rectificaciones de actas registrales para modificar errores sencillos de transcripción o de detalles en los datos -, operativos especiales para inscripción extemporánea de menores – 133 operativas abarcando a 5539 menores de edad -.²⁵ Efectivamente, como avance, durante el 2013, se anunció el inicio del Proyecto de digitalización de las actas del Registro Civil, que implica el paso a digital del 43% de los registros vitales existentes – desde 1990 a la fecha –, lo que abarca a 17 millones de partidas, aproximadamente. En materia de cedulação, la actividad del SAIME registraba para el primer trimestre de 2014, el procesamiento de 1.809.888 trámites de cédulas y pasaportes, en el marco de la actividad general del organismo, basada en el trabajo de oficinas y del Programa Rutas de Cedulação.²⁶

En conjunto, el análisis de los datos aportados por los consultores locales, muestran la importancia de las variables de interconexión institucional y sobre todo de información, así como la incorporación de tecnología, para superar los obstáculos que inicialmente, planteaba la existencia de sistemas bicéfalos. El hecho de que los organismos tengan sus financiamientos garantizados anualmente, también aporta al desarrollo en el caso de los sistemas únicos, que por la cantidad de actividades que deben encarar, podían tener dificultades en el desarrollo masivo de las mismas y en la cobertura territorial completa.

En lo referido a las problemáticas persistentes en cada uno de los países, los temas señalados por los informes se detallarán más adelante en su vinculación con los procesos electorales y el ejercicio de los derechos políticos.

El caso de Haití

La presente fase de estudio incluyó la caracterización de la identidad civil en Haití – país que no había sido parte del proyecto original 2009 – 2011 -. En primer lugar, cabe señalar que la información aquí planteada sólo pretende ser una descripción mínima de la compleja situación de dicho país, y se orienta a su futura profundización para poder

²⁵ Cf. http://www.cne.gob.ve/registrocivil/index.php/detalle_noticia?id=3102

²⁶ Cf. <http://www.saime.gob.ve/saime-tramito-1-809-888-pasaportes-y-cedulas-en-el-primer-trimestre-del-ano/> y <http://www.saime.gob.ve/rutas-de-credulacion-activas-en-todo-el-pais/>

analizar la información disponible de forma comparativa con el resto de los países estudiados. Por eso, en esta primera etapa, sólo se desarrollarán datos mínimos relacionados con el sistema identificador, para avanzar en el período 2014- 2015 con el impacto que esta situación tiene sobre los derechos políticos en dicho país.

Con el marco de la historia y características de Haití como referencia, en primer lugar, cabe señalar que, desde el punto de vista institucional, nos encontramos frente a un **sistema bicéfalo**, compuesto por el Bureaux de l'Etat Civil (BECI) – responsable del Registro Civil, iniciando por las actas de nacimiento (Actes de Naissance) - y por la Office National d'Identification (ONI) – que es la encargada de proveer la Tarjeta Nacional de Identidad o CIN por sus siglas en inglés (National Identification Cards). Si bien son dos organismos diferentes, los dos dependen del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. En este funcionamiento, es de especial importancia la Oficina de Archivo Nacional, que es la que salvaguarda las actas de nacimiento y les otorga legitimidad.

La ONI es un organismo creado recién en 2005 y cuenta con financiación por parte de dicho Ministerio y aportes de la Cooperación Internacional - la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), la OEA – por intermedio del PUICA con foco puntual en identidad civil - y el BID – para proyectos especiales. Cabe señalar que el BECI no tiene asignación presupuestaria, lo que, como se verá en lo que sigue, tiene un impacto altamente negativo en la garantía de universalidad del derecho a la identidad civil en el inicio de la cadena identificatoria.

Haití es el país más pobre del hemisferio occidental²⁷ y el mayor receptor de flujos de Cooperación Internacional de la región. En 2013, el informe sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD por sus siglas en inglés) lo posicionaba en el puesto 161, ubicándose en el grupo de países de desarrollo bajo, con un 32,3% de su población en situación de pobreza extrema y una tasa de alfabetización de adultos del 48,7%²⁸. En materia de identidad civil, la situación debe ser analizada a la luz de las siguientes dimensiones:

- **Impacto de catástrofes naturales:** con el terremoto acaecido en 2010, que causó cerca de un cuarto de millón de víctimas fatales, la ya compleja situación del país se agravó considerablemente. La primera consecuencia negativa fue la destrucción de gran cantidad de instituciones públicas y sus registros en todo el país – lo que incluyó a la Oficina de Archivo Nacional -, a lo que se sumó la pérdida de documentación personal de las poblaciones afectadas por el sismo, el desplazamiento poblacional, la alta mortalidad como consecuencia directa e indirecta del fenómeno, la cantidad de menores huérfanos, acrecentando los problemas existentes en materia de identidad civil de la población haitiana.
- **Presencia de la Cooperación Internacional al Desarrollo:** tanto de manera previa – por su situación estructural de pobreza – como por consecuencia de la afectación por el terremoto de 2010 – y otras catástrofes como huracanes posteriores -, Haití es el

²⁷ Cf. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf página 65

²⁸ Idem.

principal receptor de ayuda al desarrollo del continente, incluso cuando este actor se retira de la región hacia otras zonas del globo. Ahora bien, un elemento resaltado en el informe local es que la aplicación de gran cantidad de fondos en el país ha carecido de la planificación y controles necesarios para garantizar su efectividad. Así, la Fondation Héritage pour Haïti (LFHH), capítulo de Transparencia Internacional, encontró en su informe sobre el mapa de riesgos de las inversiones orientadas al desarrollo en el país, del año 2010, que “... en muchas de estas comunidades la gente tenía que pagar sobornos para obtener suministros, los trabajos fueron entregados a sus familiares y amigos, y algunas personas estaban malversando dinero de los proyectos”.²⁹ Esta organización, que es responsable de nuestro informe local sobre identidad civil, agrega que “Cuatro años después del terremoto de 2010 que afectó a Haití, la nación todavía está en modo de recuperación. A pesar de miles de millones de dólares en ayuda, muchas personas estaban todavía sin una vivienda segura y permanente en el otoño de 2012. De hecho, cientos de miles de personas seguían viviendo en campamentos de tiendas de campaña, mientras que decenas de miles de personas se alojaban en edificios muy dañados durante el terremoto.”³⁰

En este marco, y en términos cuantitativos, los siguientes datos muestran la magnitud del problema de la identificación civil en ese país caribeño:

- Según un informe de UNICEF³¹ el país tiene un subregistro de nacimiento promedio del 19% - 15% en áreas urbanas y 23% en zonas rurales - .
- En función a datos del 2007, entre el 30 y el 40% de los adultos haitianos no poseía certificado de nacimiento, información derivada del hecho de haber solicitado ante la Oficina Nacional de Identificación (ONI) la Tarjeta de Identificación Nacional (CIN), sin presentar un certificado de nacimiento, sólo aportando dos testigos – situación que está contemplada por la ley - .³²
- Esta situación se agrava si se considera, por ejemplo, las medidas adoptadas por países como la República Dominicana: en los últimos años aumentó significativamente la deportación de refugiados haitianos en ese país, muchos de los cuales habían sido reconocidos como ciudadanos durante décadas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recibido más de 450 denuncias por revocación de ciudadanía dominicana a personas de origen haitiano³³. A pesar de los reclamos de este organismo, la Corte Suprema de República Dominicana, ha rechazado casos de solicitud de certificados de

²⁹ Cf. <http://blog.transparency.org/2013/01/12/haitis-hard-road-to-recovery/comment-page-1/>

³⁰ Informe País Haití

³¹ UNICEF "El Estado de los Niños del Mundo 2014", página 97. Disponible en <http://www.unicef.org/spanish/sowc2014/numbers/documents/spanish/SP-FINAL%20FULL%20REPORT.pdf>

³² Cf. Informe País Haití

³³ En el Informe País 2011, ya se daba cuenta de estas tensiones entre Haití y República Dominicana y la presencia de medidas regresivas respecto al derecho a la identidad en el último país. Disponible en http://identidadyderechos.org/informespdf/informe_dominicana.pdf

nacimiento a haitianos residentes en dicho país. Se estima que esta situación afectaría a alrededor de 200.000 dominicanos de origen haitiano.

Un somero análisis de su sistema de identificación muestra que los siguientes rasgos, tienen un impacto negativo en la garantía para el acceso universal a la identidad civil en el país.

Los principales problemas radicarían en lo referido a BECI, en:

- **Ausencia de previsión presupuestaria para su funcionamiento:** No cuenta con previsión presupuestaria nacional para su funcionamiento - por parte de la Ley relacionada con el Servicio de Inspección y Control del Estado Civil de 1974 -.
- **Oficinas de Registro Civil que operan como “negocios”:** como consecuencia de la ausencia de previsión presupuestaria, los oficiales de Estado Civil designados son responsables de obtener/ generar los fondos para que operen las oficinas – lo que incluye no sólo los espacios, sino los insumos, salarios y gastos corrientes -. De esta forma, las oficinas de BECI operan en sus propios domicilios u otros espacios no institucionales para brindar el servicio de Registro Civil, los funcionarios costean incluso los sistemas de archivo de registros.
- **Existencia de costos para la inscripción de nacimiento:** una práctica casi desterrada en el resto de la región, prevalece en Haití como consecuencia de lo anterior. Los Oficiales de Estado Civil cobran a sus "clientes" para todos los documentos, incluyendo las actas de nacimiento, que según ley, deben ser entregadas sin cargo. Las tasas cobradas no cuentan con ningún tipo de control por parte del Servicio de Inspección y Control de la MJSP, por lo que responden la discrecionalidad de las Mesas de Estado Civil. Así, se han verificado diferencias significativas entre municipios – mientras en algunos se puede cobrar 50 gourdes por un acta de nacimiento, en otros lugares el mismo trámite puede salir 2.000 gourdes (43 gourdes = 1 dólar EE.UU). Con una importante cantidad de población que vive con 2 dólares diarios, este costo es prohibitivo para estas familias, lo que aumenta su alto nivel de vulnerabilidad.

En relación a la ONI, el informe local señala:

- **Sustento financiero para su funcionamiento:** la ONI cuenta tanto con previsión presupuestaria nacional como con apoyo de la Cooperación Internacional para la expansión de sus servicios, sobre todo en zonas rurales.
- **Expansión de actividades:** basadas fundamentalmente en el desarrollo de oficinas móviles, que iniciaron sus actividades recién en 2013. A lo que se suma, el registro de haitianos en diáspora – en general en situación de ilegalidad en los países extranjeros –
- **Dependencia del apoyo externo para el desarrollo de actividades:** en ese sentido, el tema es importante para el gobierno haitiano aunque los progresos son muy lentos. Algunos de ellos pueden verificarse en los siguientes ejemplos:
 - Digitalización de archivos de la ONI: Desde 2010, la Oficina del Archivo Nacional inició el proceso de digitalización de todos los documentos de

registro de nacimientos recuperadas después del terremoto. El proceso de digitalización no se ha terminado.

- Propuesta de unificación bajo un solo organismo de BECI y ONI: en 2009, se planteó esta unión en lo que se convertiría en las Unidades Comunitarias de Identificación, aunque a la confección del informe local, esto no se encontraba implementado.
- Ley de Paternidad Responsable (2012): en un país con un 60% de familias encabezadas por madres solteras, esta normativa erradicó la práctica de inscripción bajo las categorías de “hijo natural” o “ilegítimo”. La norma permite el uso de pruebas de ADN para establecer la paternidad, y los padres no puede negarse a dar sus nombres a sus hijos.

En este último caso, lo que se ejemplifica es la tensión entre una enorme inyección de recursos y la lentitud del proceso de desarrollo de los planes implementados.

Por la magnitud del problema haitiano, en un próximo informe se profundizarán los mecanismos existentes para el fortalecimiento de estas instituciones y su impacto en los procesos electorales – visto y considerando la turbulencia política que caracteriza al país en los últimos años -.

Sistemas electorales

Características principales

Retomando el eje central del presente estudio, en lo que sigue se propone una caracterización general de los sistemas electorales para poder acceder, en un momento posterior, al análisis de la vinculación entre el ejercicio del voto y los problemas que afectan al derecho a la identidad civil.

En primer lugar, deben considerarse los marcos político - institucionales en los que se darán las interacciones entre los sistemas, a saber:

País	Sistema de Gobierno	Tipo de Estado	Voto
Venezuela	Presidencialistas	Federal	Optativo
Chile			
Colombia		Unitarios	
Costa Rica			
Perú			Obligatorio

La diversidad que se plasma en el cuadro anterior, implicará prestar especial atención a las garantías y barreras que pudiesen existir en la vinculación entre identidad civil y ejercicio del voto, alrededor de los siguientes ejes:

- Cuando el voto es obligatorio y cuando no lo es: en tanto, la universalidad del acceso al mismo debe ser garantizada, en el primer caso, para el efectivo ejercicio de dicho derecho; y en el segundo, para que no existan barreras a la participación voluntaria de quienes estén en condiciones de elegir autoridades.
- En los dos casos, las diferencias de diseño organizacional de los sistemas de identificación, pueden generar brechas entre la identificación y el posterior ejercicio de derechos políticos, como el caso del voto.
- Las tensiones que pueden existir en los casos en que el sistema de identificación depende de autoridades electorales, sobre todo en contextos de debilidad institucional. En este caso, cabe aclarar que estas tensiones no son definidas por la dependencia organizacional *per se* sino por contextos históricos, sociales y políticos puntuales, en tanto, la concentración en este espacio de la identificación y la conformación del padrón electoral, puede cerrar otro tipo de brechas – como las tecnológicas y administrativas -.

En lo que sigue, y en pos de comprender mejor la dinámica interna del sistema electoral y sus relaciones con la identidad civil, se considerarán los principales rasgos de este vínculo, asociados a la confección de los registros electorales, su composición, las fuentes de información que lo conforman, la accesibilidad y apertura al control por parte de las diversas poblaciones, entre otros factores -.

Órganos electorales: principales actores y otras instituciones involucradas

País	Máximo Organismo Electoral	Quién elige a sus autoridades	Tiene en su órbita al sistema de identificación
Chile	Servicio Electoral	Presidencia de la Nación con acuerdo del Senado	No
Colombia	Consejo Nacional Electoral (CNE)	Congreso de la República	Sí
Costa Rica	Tribunal Superior Electoral (TSE)	Corte Suprema de Justicia	Sí
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	Consejo de la Magistratura	No
Venezuela	Consejo Nacional Electoral (CNE)	Asamblea Nacional	Sí*

*Sólo el Registro Civil

En una mirada comparativa sobre las máximas autoridades electorales de los países aquí analizados, pueden resaltarse los siguientes elementos:

- En lo que hace a la vinculación con las instituciones que proporcionan identidad civil a la población, con la excepción de Chile y Perú, las máximas autoridades electorales en cada país, tienen dentro de su órbita a los organismos identificatorios. En Chile, mientras el Servicio Electoral es responsable de ejercer las funciones de vigilancia y fiscalizar a las Juntas Electorales, velar por el cumplimiento de las normas electorales, mantener y actualizar el Registro Electoral, los procesos de identificación civil están a cargo del Servicio de Registro Civil; mientras que en Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales recibe los datos del RENIEC siendo este un organismo autónomo. En Venezuela, mientras el CNE tiene en su órbita el Registro Civil y su actualización, cumple por intermedio de la Comisión de Registro Civil y Electoral, funciones de supervisión sobre los procesos de cedulación que desarrolla el SAIME.
- Otro elemento a resaltar es la designación de los funcionarios de máxima jerarquía dentro de cada organismo electoral. Mientras en Chile, la selección de sus miembros es una responsabilidad de la Presidencia de la Nación con acuerdo del Senado, en Colombia y Venezuela, esta designación la realiza el Poder Legislativo – Congreso de la República y Asamblea Nacional, respectivamente -. En Costa Rica y Perú, esta potestad pertenece al Poder Judicial – en cabeza de la Corte Suprema de Justicia en el primer caso; y del Consejo de la Magistratura en el segundo.
- Las máximas autoridades electorales en cada uno de los países analizados, son autónomas administrativa y financieramente. En materia de descentralización, con diferentes niveles, cuentan con presencia en los territorios nacionales: en Chile existen 15 Tribunales Electorales Regionales – con dos Tribunales para el caso de la Región Metropolitana -. En Perú, la ONPE cuenta con diecinueve Oficinas Regionales de Coordinación (ORC), mientras que en Venezuela, el CNE tiene oficinas en todos los Estados.

Registro electoral

Características generales

Para analizar las dinámicas de los sistemas electorales, es central conocer cómo se caracterizan y constituyen los Registros Electorales, base fundamental para el ejercicio del derecho al voto. Las restricciones, limitaciones o deficiencias en su conformación, las posibilidades de manipulación o sus bajos niveles de auditabilidad, impactan de manera directa no sólo en el derecho político al sufragio, sino que atentan contra la calidad misma de los sistemas democráticos. Como puede observarse en el cuadro que sigue, la situación de los países analizados en este estudio es bastante alentadora en materia de construcción de los Registros Electorales:

País	Único	Automático	Permanente	Control / Rectificación por parte de electores	Control / Rectificación por otros actores
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí/ No	No
Colombia	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Sí	No	Sí	Sí	Sí

De lo anterior se desprenden los siguientes elementos:

- La práctica de la existencia de un **Registro Electoral único** es común a los países aquí analizados, siendo este dato alentador en tanto esta característica es considerada, de por sí, una buena práctica desde el momento en que la multiplicidad de Registros atenta contra su consistencia y transparencia.
- En lo referido al **carácter automático de su actualización**, salvo en el caso de Venezuela, en el resto de los países, se cumple con esta condición. En dicho país, en tanto el voto es optativo, la actualización de datos se realiza con la presentación, en cada período electoral, de los y las ciudadanas que quieran convertirse en electores efectivos, para inscribir sus cédulas en el Registro Electoral. Cabe destacar que el hecho de que el voto sea optativo no es una razón única para esta situación, porque en los casos de Chile y Colombia, donde el ejercicio al voto tiene el mismo carácter que en dicho país caribeño, la actualización de la información se realiza de forma automática – en el último país, con la información de habilitados e inhabilitados que maneja el Archivo Nacional de Identificación (ANI) -.
- En lo que hace al **carácter permanente** del Registro Electoral, este rasgo presente en Chile, Costa Rica y Perú, no se da en Colombia y en Venezuela. Específicamente en el caso colombiano, a pesar de actualizarse la información de habilitados e inhabilitados de forma automática, el Registro Electoral depende de la presentación de quienes tenga intención de votar en un período que va de 1 (un) año hasta 2 (dos) meses antes del acto electoral de referencia.

Un capítulo especial lo constituyen los **niveles de auditabilidad del Registro Electoral**, tanto en lo que hace a la rectificación de errores como en lo relacionado con la evaluación de su consistencia respecto a la masa de electores habilitados. En este sentido, existen dos dimensiones a considerar: en primer lugar, la posibilidad para los electores de revisar dicho Registro y realizar reclamos frente a errores de inscripción – que podrían impactar negativamente en el ejercicio del voto – y en segundo lugar, la facultad otorgada a otros

actores, para auditar al Registro Electoral. En este caso, se considera especialmente progresivo que las OSC de cada país tengan acceso a la totalidad del Registro, como un mecanismo que aporta transparencia más allá del papel que suelen cumplir en este plano, los partidos políticos. Se entiende en este caso que, los partidos políticos, en su doble rol de actores centrales del proceso electoral y de auditores, puedan estar atravesados por tensiones derivadas de las formas que adquiera la lucha política a nivel local. Así, el acceso diferencial al Registro Electoral y su procesamiento que tienen los partidos gobernantes respecto a los que se encuentran en la oposición en cada país, hace que el papel de las OSC sea fundamental como garantía de transparencia y objetividad en materia de construcción del Registro Electoral.

Así, como muestra el cuadro anterior, en lo que hace a la posibilidad por parte de los electores de conocer y solicitar rectificaciones frente a errores, está disponible en todos los países considerados. En Chile, la publicación del Padrón en la Web se realiza tras la auditoría que realiza el propio Servicio Electoral, no encontrándose especificado por Ley, ni los plazos ni los mecanismos para la interposición de reclamos, aunque el mismo puede consultarse en la Web a partir del ingreso del RUN.³⁴

En este caso, de la situación del resto de los países, cabe destacar la buena práctica desarrollada en Colombia para la solicitud de rectificaciones del Registro Electoral: la Registraduría cuenta con una herramienta en la página Web del organismo, que permite a los electores, digitalizar sus cédulas para que el sistema devuelva, la localización del lugar de votación y, a su vez, frente a irregularidades, las mismas pueden ser reportadas, con dicha base digital, vía mail para su consideración institucional.³⁵

El análisis de la situación de **otros actores como posibles auditores del Registro Electoral**, muestra la faceta que tiene más asignaturas pendientes en materia de transparencia electoral. En ese sentido, cabe señalar los siguientes elementos:

- En Chile y Costa Rica – con los sistemas tecnológicos más avanzados del campo aquí analizado – el Registro Electoral no está disponible para otros actores para ser revisado y auditado.
- Sólo en tres países es posible la auditoría por parte de otros actores, esto es así en Colombia, Perú y Venezuela. En los tres casos, esta potestad sólo la tienen los partidos políticos. Incluso, el caso peruano muestra una excepción, en tanto el acceso a dicha base debe ser aprobada por la Junta Nacional Electoral.
- Sólo en Colombia, es posible que OSC y otros actores que no sean los partidos políticos, puedan realizar control e incluso solicitudes de rectificación del Registro Electoral, que se publica en la Web de la Registraduría.

Finalmente, una mirada sobre tres rasgos con los que deben contar los Registros Electorales – actualidad, precisión e integridad - entre los países aquí analizados, mostró la siguiente situación:

³⁴ Cf. Informe País Chile, página 20.

³⁵ Cf. Informe País Colombia, página 33.

País	Actualidad	Precisión	Integridad
Chile	Sí	No	Sí
Colombia	Sí	En parte	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Sí	No	Sí

Los principales problemas detectados por los consultores locales se asociaron a la precisión en la construcción de los Registros Electorales. En el caso chileno, se refiere a la falta de algunas fechas de procesos específicos del Servicio Electoral, en los medios de comunicación, mientras que en Colombia la parcialidad de su precisión, se asocia con que el Censo Electoral aún no alcanza un nivel libre de errores confiable, existiendo debilidades en la depuración del mismo en materia de fallecimiento, situación que genera potencialidad para las irregularidades basadas en la trashumancia y suplantación de identidad, entre otros delitos³⁶. Finalmente, el informe de Venezuela, indica que el Registro Electoral recibe frecuentemente críticas porque mantiene personas fallecidas en sus listados, cierra con muchos días de antelación y limita la inscripción de nuevos electores y el cambio de residencia de otros.³⁷

Barreras y Registro Electoral: un tema sensible para grupos específicos

La existencia de barreras para el acceso a derechos debe ser uno de los tópicos más relevantes en cualquier propuesta que apunte al pleno ejercicio de las garantías que ofrecen los marcos legales e institucionales de la vida democrática. En ese sentido, si bien los sistemas analizados, a nivel normativo, suelen estar adecuados formalmente a estándares internacionales, esta adecuación pierde especificidad y aplicabilidad a medida que se analiza la implementación de dichos mandatos en la práctica efectiva.

En este caso se propone que este análisis abarque dos aspectos del ejercicio de derechos: por un lado, el vinculado a la existencia de barreras para el acceso y ejercicio de estos derechos – sean económicas, geográficas, administrativas, o de otro tipo –; y por otro lado, observar la situación de estos dos derechos desde las poblaciones específicas

³⁶ Cf. Informe País Colombia, página 45.

³⁷ Cf. Informe País Venezuela, página 32.

– entendiendo que en muchos casos, los rasgos que las distinguen, las colocan en situación de vulnerabilidad frente a las lagunas entre las garantías legales y la práctica -.

En el abordaje de las barreras, se indagaron para este estudio las siguientes:

País	Económicas	Geográficas	Administrativas
Chile	No	No	No
Colombia	No	Sí	No
Costa Rica	No	No	No
Perú	Sí	Sí	Sí
Venezuela	No	No	Sí

- **Barreras económicas:** si bien se indica en los informes que las mismas no existen de manera directa con el Registro Electoral, como se indica en el informe peruano, los costos directos de renovación de documentos para los adultos – ya que en general el primer documento identificatorio es gratuito y la inscripción en los Registros en ningún caso tienen costos - sumados a los indirectos - de transporte hacia los centros de votación -, en algunas situaciones, pueden ser de un impacto importante para las poblaciones que residen en zonas más alejadas, tanto de las oficinas registrales y electorales, como de los centros de votación en los días de elecciones.
- **Barreras geográficas:** tanto en el caso de Colombia como en el de Perú se reconocen las distancias y complejidades geográficas como vectores que inciden en el ejercicio de los derechos civiles y políticos que aquí se analizan. En el caso colombiano, se señala que más de un 25% de la población reside en zonas rurales o de difícil acceso, con lo que la necesidad de descentralización y ampliación de cobertura para los organismos a cargo de las dos dimensiones aquí analizadas, son mayores³⁸. Según el informe de Perú, es justamente la falta de descentralización de oficinas la que impacta en las poblaciones residentes fuera de los grandes centros urbanos y sus chances de ejercicio de derechos civiles y políticos.
- **Barreras administrativas:** en los casos de Perú y Venezuela se reconoce la presencia de este tipo de barrera. Para Perú, el foco se encuentra en la derivación

³⁸ Cf. Informe País Colombia, página 39.

de obstáculos administrativos provenientes de una barrera cultural – enfrentados por las poblaciones que no son hispanoparlantes y su vinculación tanto con los sistemas de identificación como con los electorales -. Igualmente, se señala la existencia de cobros indebidos para los dos procesos. En el caso venezolano, el informe refiere a la poca extensión de plazo para realizar inscripción de cédulas a los Registros Electorales, los que sólo son posibles hasta 30 días antes de las elecciones³⁹

El paso del análisis de las barreras a las poblaciones específicas que pueden verse afectada en el acceso a derecho al voto, permite observar la complejización del detalle anterior y señala más puntualmente, dónde es preciso focalizar las acciones, tanto de incidencia desde la sociedad civil, como por parte de los organismos responsables de garantizar igualdad de acceso a este derecho político.

País	Residentes nativos en el extranjero	Extranjeros	Comunidades originarias	Poblaciones alejadas de los centros urbanos	Campo de Diversidad sexual	Personas privadas de su libertad	Adultos Mayores	Personas con discapacidad
Chile	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí*	Sí	Sí	Sí	Sí***	Sí	Sí
Costa Rica	Sí**	No	Sí	Sí	Sí	Sí***	Sí	Sí
Perú	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Venezuela	Sí	Sí*	Sí	Sí	Sí	Sí***	Sí	Sí

Notas: *Sólo a nivel municipal / ** Desde febrero de 2014/ ***Sin condena firme

Un paneo de las especificaciones realizadas por los consultores locales, arrojó que la situación, desde el punto de vista legal, es consistente con las descripciones previas: en todos los países analizados en este estudio – y en el resto de los países que forman parte de la investigación general aquí realizada – **los problemas no son los de la ausencia de marco legales que garanticen derechos, sino los de las lagunas entre las garantías generadas por los marcos normativos y la práctica.**

³⁹ Cf. Informe País Venezuela, página 22

En ese sentido, como puede observarse, a *nivel legal*, las poblaciones que encuentran más restricciones para el ejercicio del voto son:

- **Las personas privadas de su libertad:** los marcos legales tienden a ser restrictivos respecto a esta situación, con la excepción de Colombia, Costa Rica y Venezuela. En el caso de Colombia y Venezuela, este derecho se quita a sólo quienes tienen condena firme, posibilitando el ejercicio del voto entre las personas que están detenidas sin condena firme. En Colombia, por ejemplo, se instalan mesas de votación en los centros carcelarios, para que mujeres y hombres que estén en calidad de sindicados y estén habilitados para votar, lo puedan hacer.⁴⁰ El informe de Costa Rica señala que en dicho país, el Código Penal costarricense prevé la privación de dicho derecho como pena aplicable en muy pocos supuestos delictivos.⁴¹
- **Los extranjeros:** en la totalidad de los países aquí analizados, los extranjeros no tienen derecho a votar a nivel nacional. En Colombia y en Venezuela, sí cuentan con esta posibilidad de participación a nivel municipal/local. En el primer caso, pueden participar en la elección de Juntas Administradoras Locales, Concejos Municipales y Alcaldes aunque no pueden elegir Gobernador ni Asamblea. En Venezuela, para poder ser incorporados al Registro Electoral para votar a nivel municipal, deben contar con 10 años de residencia en el país.
- **Los residentes nativos en el extranjero:** el único caso de imposibilidad se da en el marco normativo chileno; en el resto, pueden ejercer su derecho a voto en sedes consulares para temas nacionales. En Costa Rica, el ejercicio es posible desde Febrero de 2014. En el caso venezolano, el informe local da cuenta de problemas para el ejercicio del voto tales como el cierre y cambio repentino de horarios en los establecimientos consulares en épocas electorales – tanto en lo que hace a la inscripción en el Registro Electoral como al sufragio -.⁴²

El detalle del resto de las poblaciones analizadas, en términos cualitativos y de la práctica, aportó los siguientes factores al análisis de su situación:

- **Comunidades originarias y poblaciones alejadas de los centros urbanos:** si bien no existen restricciones normativas, estos grupos – cuya identidad cultural se encuentra solapada con situaciones de pobreza y ubicación geográfica desplazada, en la mayoría de los países – enfrentan en primer lugar, las ya mencionadas barreras geográficas. Adicionalmente, como se señala en los informes de cada país, a dificultades para el acceso – como las detalladas en el caso del Perú⁴³ - se suman situaciones como el conflicto armado – en el caso de Colombia - y el amedrentamiento y manipulación que suelen sufrir por parte las estructuras políticas informales que tienen fuerte presencia en el interior de los

⁴⁰ Cf. Informe País Colombia, página 42.

⁴¹ Cf- Informe País Costa Rica, página 35.

⁴² Cf. Informe País Venezuela, página 28.

⁴³ Cf. Informe País Perú, página 33

países – tal y como lo señala también el informe de Venezuela⁴⁴. Específicamente, en Colombia, se agrega a este panorama la situación de la población afrodescendiente: una gran cantidad de personas de dichas comunidades, no ejerce el derecho al voto, puesto que no se sienten representados por los candidatos que se postulan para obtener puestos en el Parlamento, por lo que puede entenderse ésto por una conculcación del principio de consulta previa⁴⁵.

- **Grupos del campo de la diversidad sexual:** en el caso de estas poblaciones, la problemática que se repite en todos los países se asocia con la discriminación que sufren frente al hecho de su elección identitaria – lo que es particularmente álgido para los y las personas trans -. Esta situación fue especialmente planteada por los informes de Colombia y Venezuela aunque se encuentra presente en todos los países relevados como uno de los puntos de intersección conflictiva entre identidad civil y derecho al voto. En ese sentido, la existencia o no de la posibilidad de modificación de la identidad civil en función de la identidad de género percibida, es el vector que abre la posibilidad de discriminación o la reduce. Esto puede observarse claramente en el caso de Perú, donde desde hace poco tiempo es posible la modificación del género en el Documento Nacional de Identidad. Si bien este constituye un avance en materia de garantía de derechos, el mismo aún debe realizarse por vía judicial en lugar de vía administrativa. Como caso testigo, el 22 de julio de 2011, por primera vez en este país, el RENIEC otorgó a un transexual – a Naamin Timoyco – un DNI en el que se consigna el cambio de género.
- **Adultos mayores y personas con discapacidad:** en ambos casos, si bien no existen restricciones al ejercicio del derecho al voto en ninguno de los países estudiados, también se repite la ausencia ubicua de infraestructura adecuada en los locales de votación a las necesidades de estos grupos. Esta situación fue relevada especialmente por los informes de Colombia, Perú y Venezuela. En el primero de los mencionados, un informe del MOE en 2010 arrojó que en el 55,8% de los locales observados, no existían condiciones de accesibilidad para estos grupos⁴⁶. Sumado a esto, en el caso venezolano, donde el artículo 188 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPE) manda la adecuación de los espacios donde votan estas personas a sus necesidades especiales – y las identifican especialmente en los Registros Electorales -, se relevan situaciones irregulares o de abuso, en el marco de la figura del “voto asistido”⁴⁷

La dinámica identificatoria – electoral

Identificación de electores para ejercer derecho al voto

En este apartado se apunta a examinar la articulación entre el derecho a la identidad civil y los derechos políticos, a la hora de votar. En primer lugar, deben considerarse los

⁴⁴ Cf. Informe País Venezuela, página 28

⁴⁵ Cf. Informe País Colombia, página 41.

⁴⁶ Ídem, página 43

⁴⁷ Cf. Informe Venezuela, página 30.

requisitos y problemáticas que afectan el proceso de identificación de los electores al presentarse a los centros de votación. En segundo lugar, es preciso dilucidar los mismos elementos en lo vinculado a la emisión del voto y la certificación de dicho acto, lo que asegura la transparencia del acto al garantizar de manera fehaciente, la paridad un elector un voto.

País	Fuente de acreditación de identidad	Se pueden presentar documentos alternativos	Emite constancia de voto	Sanciones por no emisión de voto
Chile	Cédula de Identidad	Sí: el Pasaporte	No	Voto optativo
Colombia	Cédula de Ciudadanía Amarilla con Hologramas	No	Sí	Voto optativo
Costa Rica	Cédula de Identidad	No	No	No
Perú	Documento Nacional de Identidad	No	Sí	Sí
Venezuela	Cédula de Identidad Laminada	No	No	Voto optativo

En lo que hace a la acreditación de identidad, salvo en el caso chileno – donde existe un documento alternativo que da cuenta de la identidad del elector, como es el caso del Pasaporte -, en los demás países, **sólo puede votarse con el documento de acreditación de identidad civil en vigencia**. En ese sentido, únicamente los temas vinculados con el estado de la documentación, su vigencia y las posibles inconsistencias respecto a los datos volcados en el Registro Electoral, pueden ser obstáculos para la emisión del voto. Así, en el caso peruano, frente a dudas o discrepancias con los datos que figuran en el Registro Electoral, las autoridades electorales están habilitadas a solicitar otra documentación que sirva de base para los datos en cuestión. El proceso identificatorio en Venezuela se realiza por medio de la presentación de la cédula de identidad laminada y la corroboración biométrica de datos por medio de un “*captahuellas*” que habilita la máquina de votación.

Si se considera la situación frente a la exclusión del Registro Electoral, en todos los países analizados, **sólo se habilita el asentamiento del reclamo, pero en ningún caso puede realizarse subsanación alguna que habilite el voto en ese acto electoral**.

En relación a la emisión de comprobantes sobre el ejercicio del voto, sólo en Colombia y Perú se entregan constancias sobre ese acto – en el primer caso, un Certificado Electoral y en el segundo una pegatina que se coloca en el reverso del DNI por cada proceso electoral -. En Costa Rica, previo a la emisión del voto y para que este quede posteriormente registrado, el elector debe firmar el padrón de mesa. En Chile, además de la firma en el padrón, los electores también deben dejar impresa su huella digital. En Venezuela, tras la emisión del voto, el elector debe firmar el Cuaderno Único de Votación por mesa y luego se le mancha el dedo meñique con tinta indeleble.

Principales barreras y obstáculos que aparecen en el momento de emisión del voto y la acreditación de identidad.

En lo que hace al análisis de los problemas que vinculan acreditación de identidad y emisión del voto, mientras en Chile, Costa Rica y Perú se da cuenta de la ausencia de barreras estructurales, en Colombia y Venezuela, los informes locales se refieren los siguientes elementos, asociados, en el primer caso, con infracciones de los electores; y en el segundo, con problemas de seguridad del propio sistema electoral a la hora de garantizar consistencia y transparencia del proceso, a saber:

- **Colombia:** los principales problemas señalados son los de la suplantación de identidad y de la situación de doble cedulaación. La Registraduría ha detectado 82.004 casos de posible suplantación de identidad y 88.209 casos de posible doble cedulaación⁴⁸. En ese sentido, este organismo estipula, para el primer caso la averiguación de identidad y la determinación del delito, mientras que en el segundo, se desarrolla un procedimiento específico para que la persona tenga una sola cédula de identidad, eliminando la otra de los registros.
- **Venezuela:** en este caso, se dio cuenta de problemas en el propio sistema y sus mecanismos – como es el caso de los débiles mecanismos de seguridad que se asignan a las cédulas de identidad; que habilitan la falsificación y la duplicación de cédulas o su otorgamiento irregular a extranjeros que no pueden votar en elecciones nacionales⁴⁹ – o en los problemas con las máquinas de votación que generan congestionamientos en las mesas de votación. En segundo lugar, se da señalan problemas de tipo político que generan irregularidades, tanto por presión sobre los electores – como es el caso de la presencia de estos actores en el marco del voto asistido obligatorio – como por la ventana de posibilidad para el fraude electoral – como el que se señala en el informe, relacionado con el voto en mesas sitas en lugares retirados o en zonas peligrosas, donde se introducen los votos de los electores que se abstuvieron de votar -

⁴⁸Cf. Informe País Colombia, página 47

⁴⁹Cf. Informe País Venezuela, página 34

Controles del proceso electoral: actores y mecanismos de denuncias y observación electoral. Algunas deudas pendientes

Una dimensión de la integridad de los procesos electorales fue analizada a partir de la transparencia que en materia de información pública caracteriza a los sistemas electorales, así como por la existencia de mecanismos para la denuncia de irregularidades; y, finalmente, en base al nivel de apertura al monitoreo hacia el exterior, por medio de los dispositivos de Observación Electoral.

La situación general de los países aquí analizados en relación a estas dimensiones, es la que queda plasmada en el siguiente cuadro.

País	Ley de Acceso a la Información Pública	Alcanza al organismo electoral	Denuncias sobre irregularidades electorales	Observación electoral (internacional/nacional) regulada por ley
Chile	Sí Ley 20285/09	Sí	Tribunales Electorales Regionales (TER)	No/No
Colombia	Sí Ley 156/11	Sí	Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) Fiscalía General de la Nación MOE	Sí/Sí
Costa Rica	No	*	TSE Inspector Electoral	Sí/Sí
Perú	Sí Ley 27806/02	Sí	JNE/ONPE	Sí/Sí
Venezuela	No	*	Comisión de Participación Política y Financiamiento de CNE	Sí/Sí

La existencia de legislación sobre **el acceso a la información pública**, hace un diferencial en el análisis de la transparencia y rendición de cuentas de los procesos electorales y del desempeño de los organismos que tienen responsabilidad en los mismos.

En ese sentido, con el estatuto de Ley, el derecho a la información se encuentra presente en Chile, Colombia y Perú – siendo ésta la de más larga data de los tres países – y en todos los casos, alcanzan al organismo electoral. En Costa Rica y Venezuela, la ausencia de esta normativa presenta escenarios en los que existen garantías constitucionales sobre este derecho elemental, con diversos niveles de aplicación de los mismos en la práctica. Mientras en Costa Rica, el marco normativo es disperso⁵⁰, esta situación no impide que los organismos respondan a pedidos de información sin grandes obstáculos para los solicitantes; en Venezuela, el informe local, da cuenta de un horizonte altamente problemático en esta materia. Así, sendas solicitudes de información realizadas por organizaciones no gubernamentales han dejado en evidencia el incumplimiento de los plazos y la negación de información que, constitucionalmente, le pertenece a los venezolanos y forma parte del derecho ciudadano a hacer contraloría social y exigir rendición de cuentas a sus autoridades.⁵¹

En todos los países estudiados, **las máximas autoridades electorales reciben las denuncias de irregularidades presentadas durante la jornada electoral**. Estas denuncias pueden ser realizadas tanto por partidos políticos como por ciudadanos particulares. En Costa Rica, además, tanto los ciudadanos como los partidos políticos pueden interponer un amparo electoral, en caso de que *“de hecho o de derecho se encuentren en una posición de poder susceptible de afectar el ejercicio legítimo de los referidos derechos”*. En el caso chileno, las denuncias deben ser respondidas en un plazo de 9 (nueve) días a contar del día que se efectúa la denuncia. Además, existe registro con respecto a las denuncias realizadas. Un elemento a realzar en este campo es la experiencia de modernización implementada en Colombia y que se plasma en la creación de la Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL), la cual se convirtió en el principal mecanismo de recepción de denuncias en tanto es la *“ encargada de atender y adelantar cualquier denuncia, queja o reporte sobre la comisión de presuntos delitos, presiones o apoyos de grupos alzados en armas o delincuenciales, faltas disciplinarias o irregularidades en la ejecución de recursos públicos, que atenten contra el proceso electoral”*. Este organismo creado en 2007, es acompañado por la Unidad Nacional de Delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática, que desde 2011 funciona – aunque con deficiencias en la cantidad de fiscales especializados – como un organismo de la Fiscalía General de la Nación especializada en el tema⁵².

El caso venezolano, en este marco, merece una especial atención en tanto el informe local señala la inexistencia de registros específicos sobre las denuncias realizadas, a lo que se suma el hecho de que las mismas no suelen ser atendidas por las autoridades electorales. De hecho, desde el Capítulo local de Transparencia Internacional se hizo entrega al CNE de un informe detallado de denuncias recibidas durante el último proceso de elecciones presidenciales y recomendaciones para futuros comicios⁵³, entregado al

⁵⁰ Cf. Informe País Costa Rica, página 43.

⁵¹ Cf. Informe País Venezuela, página 38.

⁵² Cf. Informe País Colombia, página 51

⁵³ Ver: <http://transparencia.org.ve.previewdns.com/wp-content/uploads/2012/10/Informe-definitivo-CNE-octubre-2012.pdf>

organismo en fecha el 17 de octubre de 2012, sin respuesta gubernamental a la producción de este informe.⁵⁴

Finalmente, como parte de los instrumentos disponibles para el control de los procesos electorales, se consideró la posibilidad de desarrollar **observaciones electorales** en cada país. En ese sentido, se entiende que es una herramienta fundamental para detectar irregularidades y generar aprendizajes continuos en todos los participantes de este acto cívico. La situación en los países analizados, respecto a esta práctica, plantea el siguiente escenario:

- La observación electoral se encuentra formalmente reglamentada en cuatro de los cinco países aquí analizados, con la excepción de Chile. En este país, si bien en las últimas elecciones parlamentarias y presidenciales se han realizado misiones de observación electoral internacional, no existe ningún tipo de norma que regule dicho procedimiento.
- En Venezuela, si bien la observación nacional y la internacional se encuentran reglamentada por la Resolución 100526-0123/2010 del CNE, en la práctica, son pocas las organizaciones que el CNE acepta y acredita, cualquiera sea su origen. En ese sentido, es ilustrativo el hecho de que durante los últimos procesos electorales de 2013, el CNE no ha aceptado la observación electoral formal de OEA y Naciones Unidas y sí acreditó a misiones de UNASUR e invitados de países del ALBA. A su vez, organizaciones como el Centro Carter participan con misiones pequeñas de expertos. Lo mismo ocurre con las OSC locales.
- En los restantes países destaca la situación pionera del Perú, que cuenta con legislación al respecto desde el año 1997, mientras que en Colombia la misma se promulgó en el 2006 y en Costa Rica en 2009. En este marco, resalta en Colombia, resalta la creación de la Misión de Observación Electoral (MOE) en Colombia y en Perú, el posicionamiento como referente en la materia de la Asociación Civil Transparencia. Ambos espacios generan informes que son públicos. En estos países, la reglamentación de la Observación Electoral posibilita la presencia de observadores en todo el proceso de votación, incluso en el escrutinio y cómputo de los votos.

Transparencia activa

En el marco de la situación antes detallada sobre el acceso a la información pública, se indagó la tendencia creciente de los organismos regionales - tanto identificatorios como electorales – al uso de los sitios Web como plataformas amplias de contacto con la población, así como espacios para la rendición de cuentas sobre sus actividades.

En ese sentido, el cuadro que sigue, mapea la situación de dichos organismos en un conjunto de ejes que se consideran centrales para que las vinculaciones entre identidad civil y derecho al voto sean sostenidas por instituciones abiertas en materia de rendición de cuentas y accesibilidad mejorada para sus usuarios.

54 Cf. Informe País Venezuela, página 41.

Campañas de información (como cronogramas, programas de sensibilización, convocatorias, etc)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vinculación con organismo articulado en materia electoral/ identificación	X	X	X	X	X	X	X	X		
Registro Electoral: ¿Puede consultarse el padrón?	X		X		X		X	X	X	
Registro Electoral: ¿Puede solicitarse rectificaciones o modificaciones?	*		X		NO		NO	NO	NO	

* NO, sólo en el período estipulado por calendarización/** Sólo se pueden solicitar operativos comunitarios de cedulación/**/Sólo consultas en general

Una mirada sintética sobre el cuadro anterior da cuenta de

- **Un uso intensivo de los portales Web, tanto en los organismos de identificación como en los electorales para el desarrollo de políticas de transparencia institucional.** Esto puede verificarse especialmente en el caso de Perú donde existiendo dos organismos, ambos contienen información amplia y cruzada sobre los procesos que los vinculan. En todos los sitios se verificó la publicación de la normativa vinculada a su existencia y sus acciones específicas.
- La situación más retrasada entre los países aquí analizados es la que caracteriza a los organismos venezolanos, donde los mecanismos de transparencia institucional tienen un desarrollo muy dispar, que se muestra más regresivo en el caso del SAIME que en el del CNE.
- Los sitios de Chile y Perú son los que se encuentran más orientados a la atención ciudadana, mientras que el de Colombia es el que cuenta con mayor cantidad de información junto con los servicios – aunque esa cantidad haga menos “amigable” al sitio.-.
- En lo que hace a la **publicación de los organigramas institucionales y datos de contacto con las autoridades de los organismos**, todos los analizados cuentan con información detallada, con excepción del SAIME en Venezuela. En este país, a diferencia del CNE que publica tanto el organigrama como un amplio repertorio de posibilidades de contacto institucional, el SAIME, no da cuenta de estos datos – sólo se enuncian sintéticamente su misión y visión –. Como elemento llamativo, en lugar de un vínculo institucional, el contacto vía Facebook y por correo electrónico, dirige de forma llana al Director – en el primer caso, personalmente, y en el segundo caso, como cargo -.
- En lo que hace a la **publicación de información estadística agregada** – ya sea sobre nacimientos, documentación o resultados electorales -, nuevamente la excepción la constituye el caso venezolano en materia de identificación – si bien hay noticias sobre los procesos vinculados, no hay información estadística -. En materia electoral, en todos los casos se publican los resultados de los últimos procesos.
- El análisis de los **materiales de orientación al habitante/ elector**, muestran también un amplio uso de la herramienta Web en todos los países, aunque con variaciones que van del caso venezolano en el que hay información sobre trámites que aportan el mapa de ubicación de las oficinas respectivas, a sendas producciones orientadas a la educación, como es el caso colombiano, con los cursos Multimediales de “Pedagogía Electoral” o la del ONPE en Perú, con su “Plataforma Virtual de Educación Electoral”. En todos los países, se verificó la existencia de páginas con campañas de información y sensibilización, tanto electoral como identificatoria, electrónica, Multimedial, para imprimir, etc.
- Un dato que resalta es que, a pesar de este uso masivo de los sitios Web para ampliar los canales de contactos con la población, sólo en el caso del Servicio de Identificación chileno y en el de ONPE del Perú existe un **espacio específico para la realización de denuncias** – diferenciado de las consultas generales con las que cuentan los demás sistemas -. Esta buena práctica en materia de

transparencia, suma en el caso chileno, una leyenda con la pauta de tiempo para la respuesta adecuada – 20 días hábiles – y redirecciona a la Comisión Defensora Ciudadana para la formalización de denuncias por falta o deficiencias en la respuesta brindada por el organismo público. Cabe señalar que el propio Servicio Electoral de dicho país no cuenta con el mecanismo de su par institucional. En Perú, se puede descargar el formulario de “*Hoja de Reclamación*”, aunque el banner no es de fácil localización en la Web. En el resto de los países, existen instancias de consultas en general, que suelen diferenciar sólo entre tipos de trámites a realizar -, como en el caso de Costa Rica que tiene un link especial para “*Observaciones o consultas sobre el servicio*”. En ninguno de los casos existen respuestas brindadas; o en el caso colombiano donde un banner indica “*Sugerencias, quejas y reclamos*” pero el mismo envía a un formulario general para la atención.

- Continuando con este análisis, **salvo Venezuela, el resto de los países cuenta con Portales de Transparencia, lo que incluye la publicación de información presupuestaria y ejecución de dichos recursos**. El caso venezolano sólo muestra la publicación en el sitio del CNE de una página denominada “Contrataciones Públicas” donde aparecen los llamados a concursos y sus bases pero no sus resultados.
- La gestión administrativa vía Web, está disponible, con diversos grados de desarrollo – mayores en los casos de Chile, Colombia y Perú, seguimos por Costa Rica, y sólo con la posibilidad de consulta sobre situación electoral en Venezuela -. A pesar de esta situación, en Venezuela destaca en el SAIME, la posibilidad de solicitud de campañas de cedulação para comunidades específicas vía Web, como parte del desarrollo del Programa Rutas de Identificación.
- En lo que hace a las **consultas al Registro Electoral**, en todos los países puede chequearse el mismo aunque **no puede decirse lo mismo respecto a los trámites para la rectificación de datos**, salvo en el caso colombiano, como se reseñara más arriba, vía la digitalización y envío electrónico de la cédula que contiene los datos correctos a ser rectificadas. Es interesante señalar que en Perú, dentro del RENIEC existe una página específica denominada “*Actividades Electorales*” donde pueden realizarse consultas del Padrón.

Sensibilización y Participación ciudadana - Participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la promoción de procesos electorales transparentes y que garanticen el derecho al ejercicio del voto.

La participación ciudadana es analizada aquí desde dos espacios diferenciales: en primer lugar, la promoción vía campañas o sensibilización desarrolladas por los organismos públicos pertinentes que tienen como misión garantizar derechos, así como por medio de la participación activa de OSC que movilizan temas y grupos en pos de mejorar las condiciones en las que se ejercen, no sólo el derecho a la identidad civil, sino el derecho a elegir autoridades.

En lo que hace a las campañas de sensibilización desarrolladas, cabe destacar la existencia de diversos tipos de campañas:

- **Campañas dirigidas a la promoción de la participación electoral:** sobre todo en los países en los que el voto es optativo, como las desarrolladas en Costa Rica frente al aumento del abstencionismo electoral, como “*Votante informado*” que aportar espacios informativos y formativos que le permita a la ciudadanía costarricense, contar con insumos de calidad para el ejercicio del sufragio en las Elecciones Nacionales de 2014. En esta línea, también destacan las campañas de Venezuela, tales como los videos “*¿Cómo votar?*” o los videos donde diversos actores convocan a la participación electoral, denominados “*Llamado al voto*”.
- **Campañas de mejora del acceso al ejercicio del derecho al voto a los y las electores:** como la desarrollada en Chile - “*Donde vives, no es siempre donde votas*” así como las vinculadas al cambio de domicilio de los ciudadanos -.⁵⁵
- **Campañas orientadas a la integridad del proceso frente a la posibilidad de irregularidades:** como las desarrolladas en Colombia en ocasión de las elecciones presidenciales 2010 - “*Vote Libre*”, orientada contrarrestar la recurrencia de delitos electorales y violencia política durante el proceso electoral-.
- **Campañas abocadas a la promoción de la participación ciudadana más allá del voto:** como en el caso colombiano, “*Vigías de la Democracia*”⁵⁶, por la que se autorizó la presencia de jóvenes universitarios en calidad observadores independientes con el fin de garantizar la transparencia del proceso electoral. Este instrumento tuvo la finalidad de concientizar a la juventud sobre la importancia de participar mediante el voto en la vida política, cívica y comunitaria.
- **Campañas pedagógicas en general:** en el caso colombiano, en 2011 destaca la campaña Multimedial “*Votar ahora es más fácil*”⁵⁷ o en 2014, el ciclo de foros “*Garantías Electorales Elecciones 2014*”, orientado a capacitar a los ciudadanos interesados en el sistema electoral, sus etapas, la dinámica, los retos y normatividad relacionada con la financiación de campañas, logística del proceso, vigilancia electoral y transparencia, entre otros. En Perú, existe ONPE TV, un canal de televisión exclusivo con Noticieros y diversos programas de capacitación de la ONPE.

En lo referido al papel de las OSC como actores orientados al fortalecimiento de la participación ciudadana y a la auditoría de procesos electorales, como puede observarse en el cuadro que siguen – que es sólo ilustrativo y no exhaustivo respecto del accionar de la sociedad civil en los países analizados – se destaca la diversidad de actividades desarrolladas, por diferentes organizaciones tanto en Colombia como en Venezuela, en los diferentes ejes planteados en el análisis. En el otro extremo, el informe de Costa Rica

⁵⁵ Cf. Informe País Chile, página 32

⁵⁶ Cf. Informe País Colombia, página 57

⁵⁷ Ídem, página 58

señala que no se encuentran datos de OSC que trabajen estas temáticas en paralelo a las acciones del TSE.

En materia de sensibilización frente a los procesos electorales, destaca en Chile, la iniciativa 2012, “VOTA. Hazlo. Tú Decides!!!” desarrollada por un consorcio amplio de OSC que trabajan en diferentes campos pero que aunaron esfuerzos para promover la participación en las elecciones municipales de ese año. Entre las organizaciones participantes se encontraban: Educación2020, Iguales, Techo, Ciudadano Inteligente, Ciudad Viva, Elquintopoder, Corporación Participa, Corporación Humanas, Fundación Pro Acceso, Fundación Casa de la Paz y Red Liberal. Asimismo, en Venezuela, destacan los micros informativos sobre la importancia del sufragio desde la organización Voto Joven, así como las actividades desarrolladas por la Red de Elección Ciudadana y sus campañas para convocar al participar electoralmente a la ciudadanía.

En lo que hace a los procesos de Observación Electoral, allí donde pueden realizarse, tanto el MOE en Colombia, como Asociación Civil Transparencia en Perú, son organizaciones líderes a nivel regional en este tipo de iniciativas, las que generan, movilizaciones ciudadanas amplias e informes, así como toma de denuncias en tiempo real, para el contralor ciudadano de los procesos electorales. A esto se suman las acciones específicas desarrolladas por los Capítulos de Transparencia Internacional en Colombia y Venezuela en materia de recolección de denuncias, su presentación antes las autoridades locales y su difusión pública.

País	Campañas de sensibilización y fortalecimiento democrático	Observación electoral	Transparencia y denuncias
Chile	VOTA. Hazlo. Tú Decides!!!		
Colombia	Proyecto Fortalecimiento Democrático - PNUD Colombia	Misión de Observación Electoral (MOE)	Línea de Base para la creación de un Sistema de Información Electoral (SIE) “Cuentas Claras” Transparencia por Colombia
Costa Rica			
Perú		Asociación Civil Transparencia	
Venezuela	Voto Joven Red de Elección Ciudadana	Súmate y Ojo Electoral	Transparencia Venezuela

Conclusiones: tendencias para completar el panorama regional.

Como parte del proceso analítico de esta etapa, cabe resaltar que en términos generales, en materia de identificación civil, los avances relevados en el Informe Regional 2011, se han sostenido en todos los casos, ampliando el proceso de universalización del acceso a la identidad civil y, por lo tanto, reduciendo el impacto que su ausencia tienen en el acceso a los demás derechos reconocidos en la región. En ese sentido, con una tendencia a la localización de las instituciones identificatorias bajo el control de las máximas autoridades electorales, el principal trabajo pendiente es la focalización de medidas para reducir y eliminar las barreras que afectan a poblaciones específicas, tales como comunidades rurales y originarias y miembros de colectivos de la diversidad sexual.

En lo referido a los procesos electorales, más allá de las particularidades nacionales de cada diseño institucional, se ha podido verificar que es ubicua la presencia de Registros Electorales únicos y de procesos de actualización automática – con excepción del caso venezolano -. Si bien los mismos son accesibles para los electores individuales, el panorama de acceso para otras organizaciones para la realización de auditorías sociales – como es el caso de las OSC – aún se encuentra limitado o no contemplado. En lo referido a su consistencia interna, aún quedan espacios en los que el saneamiento de fallecidos y la consideración de poblaciones en movimiento son asignaturas pendientes que afectan, en algunos países, a la transparencia del propio proceso electoral.

Más allá de estos rasgos positivos, en los países analizados – y por los resultados de la etapa anterior de este estudio – el análisis de las garantías para el derecho al voto, toma otro cariz cuando se visualizan, por un lado, poblaciones tales como las comunidades originarias, las personas con discapacidad y por otro, las personas privadas de su libertad y los miembros de colectivos de la diversidad sexual. A pesar de las garantías normativas que pudieran existir en cada país, es en el plano de la práctica donde las barreras – lingüísticas, geográficas, culturales y físicas – se hacen presentes a la hora de que sus miembros puedan ejercer sus derechos políticos.

Otro rasgo a destacar es el campo de análisis que posibilita considerar la apertura a la ciudadanía que estos organismos tienen en materia de acceso a la información. En este caso, el uso extensivo de las herramientas Web muestra que este proceso de apertura está en marcha sostenida y que debe ser profundizado con las buenas prácticas que se desarrollan en la región – esto incluso, más allá de la existencia de Ley de Acceso a la Información en cada país -.

Igualmente, es destacable la existencia de mecanismos de observación electoral, aunque debe decirse que la receptividad de sus recomendaciones y su consolidación como un control democrático fundamental, es variable según cada contexto político nacional. Allí, la discrecionalidad de las máximas autoridades en materia de selección de los observadores, es un espacio para futuras actividades de incidencia, que permita que la participación en dichos procesos sea más igualitaria y transparente. En ese sentido, el involucramiento de diferentes OSC es una clave fundamental: como se ilustró más arriba,

la existencia de experiencias sólidas en materia de observación electoral local puede ser un punto de partida para la replicación de dichas experiencias en otros países.

En un análisis sintético por país, puede señalarse que:

En Chile, la relación entre el sistema de identificación y el electoral es, definido, fundamentalmente por la “reciprocidad institucional”⁵⁸: donde la producción de padrones y registros nacionales consistentes se alimenta del cumplimiento de las funciones del sistema identificatorio en base a criterios de transparencia y eficiencia, lo que impacta positivamente en el proceso electoral.

En Colombia, resaltan las medidas adoptadas con el fin de mejorar la transparencia en los procesos electorales y de identificación vía el desarrollo e implementación de herramientas tecnológicas como la biometría y la actualización de datos, tanto en los procesos de identificación personal como en el proceso de inscripción de cédulas. Así se aumentan los niveles de control en los puestos de votación a través de la verificación de la cédula de ciudadanía y de la habilitación para el voto. En este marco se encuentra también el aumento de eficiencia y agilidad en el conteo de votos y entrega de resultados durante las elecciones locales de 2011, un avance considerado importante en materia de transparencia electoral.

Costa Rica muestra el perfil de un sistema altamente consolidado, donde existe una clara orientación a la universalidad del acceso a la identidad civil y a la garantía en el ejercicio de los derechos políticos. Los elementos detectados en este marco como problemáticos no están asociados al vínculo entre identidad y voto sino más bien a las características específicas del sistema electoral en lo que hace a las fórmulas para el cálculo de la representación que genera “proporcionalidades imperfectas”. Un avance importante en lo que hace a este estudio, se verificó con la habilitación del voto de costarricenses residentes en el exterior desde principios de 2014.

Los avances en el caso de Perú son claros y sostenidos en materia de identificación civil – que colocó la estimación de indocumentación en sólo un 2,7% de los peruanos -, como se señalara anteriormente, en base a un compromiso político fuerte alrededor de la universalidad de este derecho y su importancia para el acceso a otros derechos en el país andino. Así, en el cruce entre identidad y voto, es de destacar la autonomía y los importantes niveles de articulación entre los organismos intervinientes en la temática aquí analizada – RENIEC; JNE y ONPE -. Este perfil se ha basado en el uso intensivo de tecnologías de comunicación e información, con una clara tendencia a la provisión de servicios a la ciudadanía.

La situación de Venezuela es la más compleja de los países analizados aquí. Como se mencionara más arriba, el sistema de identificación viene desarrollando una ampliación de su cobertura sostenida desde los informes desarrollados previamente en el marco de este estudio, y sobre todo en el caso del SAIME, con una importante incorporación de

⁵⁸ Cf. Informe País Chile, página 34.

tecnología al proceso. Sin embargo, en este caso, se pone el foco en las medidas de seguridad que tiene la cédula venezolana y el impacto de esto en los procesos electorales. Estos últimos, si bien cuentan con mecanismos de seguridad a la hora de verificar la identidad de los electores, presenta como contracara, el problema de la precisión del principal instrumento del sistema que es el Registro Electoral. Asimismo, las tensiones políticas generales del país pueden ser leídas en la relación entre el pedido de información pública por parte de OSC locales y la renuencia a las respuestas o el diálogo por parte de los organismos interpelados en el marco de lo que garantiza la legislación venezolana.

Para finalizar, los consultores, señalaron las siguientes fortalezas y debilidades de cada uno de los sistemas analizados:

País	Fortalezas principales	Debilidades principales
Chile	<p>Sistemas de gestión identificadorio y electoral con importantes niveles de articulación y eficiencia, con cobertura en todo el territorio.</p> <p>Altos estándares de transparencia incorporados a las instituciones y procesos.</p> <p>Importantes desarrollos de procesos de gestión electrónica de trámites y acceso a la información pública.</p>	<p>Problemas específicos derivados de las infracciones a la ley de gasto electoral, como a prácticas desleales dentro de los mismos candidatos a los escaños.</p> <p>En el caso de las minorías sexuales, en específico la población trans, las dificultades existentes para modificar la información del carnet de identidad y la mentalidad de los jueces y algunos funcionarios, acarrear problemas concretos asociados a la manera de vida que estas personas deciden llevar.</p>
Colombia	<p>Proactividad institucional para mejorar la transparencia en los procesos electorales y de identificación.</p> <p>Se han implementado herramientas tecnológicas como</p>	<p>Uso indebido de datos biográficos y biométricos sensibles: sobre todo por abuso de autoridad”⁵⁹.</p> <p>Prevalencia de hechos de</p>

⁵⁹Referencia: Derecho de petición de solicitud Documento y/o de consultora. Asunto: (SIC 212175-2013). (Anexo No. 10)

	<p>la biometría y la actualización de datos, tanto en los procesos de identificación personal como en el proceso de inscripción de cédulas.</p> <p>Desarrollo tecnológico que permite ejercer mayor control en los puestos de votación a través de la verificación de la condición del elector y su identidad reduciendo delitos como la suplantación.</p> <p>Aumento importante de la eficiencia y agilidad en el conteo de votos y entrega de resultados durante las elecciones locales de 2011, como mecanismo para evitar el fraude post-electoral.</p>	<p>corrupción en procesos electorales: sobre todo en los conteos y escrutinios y en el proceso de control por parte de las autoridades electorales.</p> <p>Poca autonomía de los organismos electorales: a causa de la persistencia de falta de recursos financieros y la politización de las entidades por parte de los partidos políticos sobre estos organismos. Los Magistrados del Consejo Nacional Electoral son nominados por los partidos y movimientos políticos con mayor representación y elegidos por el Congreso de la República.</p> <p>Persistencia de vacíos normativos y falta de claridad en la información electoral: en lo referido a la estructura del voto y diseño de los tarjetones.</p> <p>Retrasos en la implementación del voto electrónico; que debía estar listo para 2009 y luego para 2014 para elecciones para Congreso. Es un hecho que no se alcanzará a implementar el voto electrónico para dicha fecha</p> <p>Débil sistema de recepción y respuesta de</p>
--	---	--

		<p>irregularidades ocurridas durante el proceso electoral: Los organismos no cuentan con un sistema de recepción y respuesta de denuncias por irregularidades. De hecho, ante una serie de denuncias, son pocas las investigaciones y sanciones efectuadas.</p>
<p>Costa Rica</p>	<p>Alto nivel de centralización con un único operador de las actividades civiles y electorales, lo que facilita los trámites para la ciudadanía.</p> <p>Existencia de un número único de identificación y que sirve para todas las actos civiles y electorales, incluyendo la licencia de conducir, el pasaporte, el carné del seguro, tarjeta de identificación de menores (TIM), entre otros.</p> <p>Existencia del sistema de voto domiciliario, por lo que los electores tiene los centros de votación muy cercanos, prácticamente sus barrios y alrededor de los centros de residencia.</p> <p>Sistema de elección por mayoría relativa y la barrera del 40% de los votos válidos para la elección del presidente, lo que facilita que éste sea electo en una primera ronda, teniendo una economía procesal y presupuestal.</p>	<p>No se percibe ninguna debilidad entre el documento de identificación y el vínculo con el proceso electoral.</p> <p>Sistema de sub cociente que se utiliza para elegir a los diputados y concejales municipales, que facilita o refuerza la tendencia del bipartidismo</p> <p>Existencia de listas bloqueadas y cerradas para la elección de diputados y concejales, las cuales permiten votar pero no elegir.</p>
<p>Perú</p>	<p>Separación de tareas en el sistema electoral en tres organismos autónomos (RENIEC: padrón, ONPE: organización del</p>	<p>Redundancia de funciones entre los tres organismos, por ejemplo, en la responsabilidad sobre la</p>

	<p>proceso y JNE: tribunal de resolución de conflictos), junto con la elección colegiada de sus directorios, es algo positivo, pues dificulta la cooptación de un sistema electoral unitario y garantizan procesos con autonomía de funciones.</p> <p>Plan Nacional de Identificación al 2015, cuya elaboración involucró a varias entidades. La política del RENIEC ha venido garantizando que alrededor del 50% de su ejecución de gasto esté orientada a la categoría de gasto "Acceso de la Población a la identidad".</p>	<p>información y educación electoral ya que ambas coinciden con el mismo mandato entre JNE y la ONPE</p> <p>"Votos golondrinos" como problemática no atendida por el sistema actual. En lugares donde la población electoral es pequeña esta acción podría determinar los resultados de las elecciones.</p>
<p>Venezuela</p>	<p>Universalización del acceso a la cedula.</p> <p>Acceso al Registro de Electores vía Internet individual, a partir del número de cédula.</p>	<p>- Debilidad en materia de seguridad de la cedula de identidad que la hace fácil de falsificar.</p> <p>Falta de actualización total del Registro Electoral – a la espera de la automatización total del Registro Civil y su interconexión -.</p>