RESPUESTA CONSOLIDADA SOBRE GESTIÓN DE LOS LOCALES DE VOTACIÓN

Esta respuesta consolidada se basa en la investigación realizada por personal de iKNOW Politics y las contribuciones presentadas por Stephanie J. Lynn, directora residente del Programa del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI); Franck Boulin, asesor técnico principal de Apoyo a una Asamblea Nacional (AN) de Laos Eficaz (SELNA), programa implementado por la AN de Laos con el apoyo de las Naciones Unidas; y Fida Nasrallah, asesora técnica jefa en Elecciones del Programa de Desarrollo Gerencial-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MDP-PNUD), y Andrés del Castillo, asesor técnico jefe del Equipo de Apoyo Electoral de las Naciones Unidas (UN EST), Dili, Timor Oriental.

Preguntas:

1. La liga de mujeres votantes considera que una mejor gestión de los locales de votación, con trabajadores bien capacitados, es vital para alentar la participación de las mujeres. ¿Cómo podría lograrse ese propósito? ¿Qué debe hacerse para mejorar la gestión de los locales de votación, con particular énfasis en cómo se desplazan las mujeres debido al proceso de votación?
2. La experiencia ha mostrado que cuando los locales de votación cuentan con personal femenino, hay menor incidencia de casos en los que se priva a las mujeres de su derecho a votar. Macedonia es un ejemplo manifiesto de cómo el personal femenino empleado en los locales de votación contrarrestó eficazmente el voto familiar durante las recientes elecciones. ¿Cuáles son las mejores prácticas en el reclutamiento de trabajadores y trabajadoras para los locales de votación?

Introducción

En la mayoría de países, el derecho de una mujer a votar está consagrado en la ley, lo cual no deja barreras legales formales a la participación electoral de las mujeres. Sin embargo, en la práctica, muchos obstáculos siguen impidiendo que ellas emitan su voto. Estos obstáculos pueden ser desalentadores y suelen ser difíciles de superar, especialmente para las mujeres que buscan postular a cargos electos y para aquellas que viven en situaciones de posconflicto.

Esta respuesta consolidada considerará de qué manera la gestión de los locales de votación puede incrementar la participación electoral de las mujeres. Aunque la gestión de

los locales de votación no ofrece ninguna solución rápida al bajo nivel de participación electoral de las mujeres en algunas partes del mundo, puede tener una influencia positiva sustancial el día de los comicios.

Esta respuesta resaltará primero las cuestiones clave y luego se enfocará en tres aspectos esenciales de la gestión de los locales de votación:

1. *Accesibilidad:* ¿Qué se puede hacer para que las disposiciones relativas al lugar, el transporte público, etcétera faciliten el proceso de votación de las mujeres?
2. *El personal y su capacitación:* ¿Qué puede hacer el personal que trabaja en los locales de votación para mejorar la participación electoral de las mujeres, y qué tipo de capacitación debe recibir?
3. *Seguridad:* ¿Qué se puede hacer para que la gestión de los locales de votación mejore la seguridad y alivie las preocupaciones relacionadas con este tema, de modo que más mujeres se sientan alentadas a encaminarse a las urnas?

La participación de las mujeres en el proceso electoral

El nivel de la participación electoral de las mujeres difiere según el lugar del mundo, y depende en gran parte del contexto. Además de los sistemas sociales y políticos, que son ampliamente diversos, las prácticas religiosas y culturales de un Estado desempeñan un papel importante en las experiencias electorales de las mujeres.

Los países con población predominantemente musulmana suelen asociarse con bajos niveles de participación política de las mujeres, como consecuencia de la segregación religiosa y cultural entre ellas y los hombres.

Así, en Afganistán, la participación electoral de las mujeres sigue siendo frustrantemente limitada:

> Afganistán celebró sus segundas elecciones presidenciales y de consejos provinciales el 20 de agosto. Las condiciones bajo las cuales se realizaron las elecciones fueron extremadamente difíciles, principalmente por la situación de la seguridad, que puede haber impedido que mucha gente participase. Al final, se estima que votaron más de 4 millones de personas, de las cuales un 38% fueron mujeres. Estos resultados sobre la asistencia de votantes no han sido verificados (y probablemente no pueden serlo),

> porque el sistema informático y de recolección de datos fue muy deficiente y el nivel de fraude fue extremadamente alto.

Aunque la religión suele ser señalada como el factor clave que restringe los niveles de votación de las mujeres, la investigación indica que las dinámicas que están detrás de estos procesos suelen ser más complejas. En Indonesia, el país musulmán más grande y más poblado, la cuestión de la participación política de las mujeres en las elecciones no se limita a que, por motivos religiosos, se les niegue el derecho o la oportunidad de votar. Las causas que subyacen a la baja participación en las elecciones por parte de las mujeres —así como también de los hombres— parecen estar vinculadas a la religión, las costumbres locales, las cuestiones de seguridad y el voto familiar. Sin embargo, hasta ahora no existen evidencias concluyentes:

> El fenómeno de la no participación en las elecciones podría dar lugar también a una situación diferente. En Indonesia, se dice que la no participación en las elecciones (o «golput», el grupo blanco, que no escoge nada)[1] es un creciente fenómeno en el país. Las interpretaciones de esta experiencia varían ampliamente. Sin embargo, hasta el momento no se han hecho públicos datos desagregados de la abstención de hombres y mujeres. Esto debe ser investigado con detalle a fin de evaluar si es o no un efecto lateral del «voto familiar» (Franck Boulin, asesor técnico principal, Apoyo a la Asamblea Nacional de Laos).

Los impedimentos para votar no se limitan al mundo musulmán, y tampoco se basan exclusivamente en la religión; por el contrario, afectan a mujeres de todas las sociedades que todavía mantienen una visión limitada acerca del papel de la mujer en la vida pública.

Como subraya la respuesta consolidada de iKNOW Politics sobre las mujeres de las sociedades tradicionales y conservadoras, ellas suelen enfrentar la resistencia, tanto de sus familiares como de la sociedad en su conjunto, a que participen en los procesos políticos. En algunos casos, las mujeres no tienen acceso a información suficiente para tomar una decisión política informada, y son presionadas por sus familiares a votar por un candidato varón.[2] Tales casos de «voto familiar» suelen estar muy difundidos y son difíciles de afrontar. ¿Cómo, entonces, la gestión de los locales de votación puede contribuir a mejorar esta situación?

[1] En Indonesia, cada partido se asocia con un color. Al conjunto de personas que no escogen o que no tienen preferencias claras se lo denomina el «grupo blanco», conformado por los que se abstienen.

[2] Respuesta consolidada de iKNOW Politics sobre la prevención del voto familiar, 2009. Véase <http://www.iknowpolitics.org/es/node/21032>.

Órganos de gestión electoral

Supervisar la gestión de los locales de votación individuales es responsabilidad del Órgano de Gestión Electoral (OGE) nacional de cada Estado. Estos OGE establecen lineamientos para la gestión de los locales de votación, interviniendo en cada aspecto del proceso electoral. En consecuencia, la composición y enfoque de los OGE es crucial para salvaguardar las medidas propuestas, cuyo fin es alentar una mayor participación de las mujeres en las elecciones. Es primordial contar con una mayor representación femenina en los OGE, no solo para influir en que se produzcan los cambios y se apliquen los lineamientos necesarios, sino también para incrementar la visibilidad de las mujeres en los más altos escalones del proceso electoral.

En las siguientes páginas se discutirá de qué manera los OGE pueden mejorar la accesibilidad, seguridad y gestión del personal de un local de votación con miras a incrementar la participación de las mujeres en el proceso electoral.

1. Accesibilidad

La accesibilidad es, ante todo, una cuestión práctica:

> Asegurar que los locales de votación estén bien dispuestos, evitando congestión, con entradas y salidas separadas, simplificará la operación, reducirá las colas y el tiempo de espera, y alentará a los votantes, mujeres incluidas, a votar. Además de una gestión adecuada, el emplazamiento de los locales de votación también es importante para aumentar la participación de las mujeres. Los centros de votación ubicados demasiado lejos plantearán desafíos adicionales; si el local está a demasiada distancia a pie, o es muy costoso llegar a él, entonces los votantes, mujeres incluidas, quedarán privados de su derecho a votar (Fida Nasrallah).

Como señala Fida Nasrallah, las limitaciones físicas no deben ser subestimadas. Para incrementar la participación electoral de las mujeres, su esfuerzo debe ser minimizado: votar debe ser lo más rápido, fácil y barato posible. Esto requiere que los locales de votación se encuentren en lugares centrales, y que el transporte público de ida y vuelta a estos sea gratuito.

Stephanie Lynn hace ver también que se debe proporcionar facilidades de guardería a las mujeres que no pueden dejar a sus niños y niñas en casa. Además, el horario de votación debe tener en cuenta los patrones laborales de las y los votantes. Asimismo, se deben

hacer arreglos especiales para las personas discapacitadas y para aquellas que no puedan asistir a los locales de votación en su distrito electoral el día de los comicios.

Por otra parte, los OGE pueden decidir instalar locales solo para mujeres. Aunque suele ser más complejo organizar dos locales separados, esta es una buena solución en estados y regiones en los que persiste una fuerte segregación entre hombres y mujeres. Ampliamente usada en Afganistán, por ejemplo, la opción de locales separados ha tenido bastante éxito en atraer a más mujeres a las urnas. La separación física entre hombres y mujeres no solo hará el proceso de votación más accesible para ellas, sino que también contribuirá a disminuir (cuando no erradicar) el voto familiar, como se mencionó antes. Sin embargo, debe observarse que esta política no siempre tiene éxito; en Paquistán, por ejemplo, la introducción de locales solo para mujeres no ha tenido mucho impacto.

Como punto final, señalaremos que en sociedades altamente conservadoras es aconsejable aprovechar las costumbres locales y hacer el máximo uso posible de recursos ya disponibles. Esto puede incluir instalar locales de votación en lugares con los que la población está familiarizada y en los que se sienta cómoda, ajustar el horario de votación a las necesidades y costumbres locales, e incrementar la participación de líderes religiosos y comunales u otros individuos o grupos que puedan ser considerados como «neutrales» y no partidarizados.

Como cuestión general, hay que señalar que aunque la integridad del proceso electoral debe ser garantizada en todo momento, los índices de participación más altos —tanto de hombres como de mujeres— solo pueden lograrse integrando el proceso electoral en los contextos nacional, regional e incluso local tanto como sea posible. A la luz de esta afirmación, las organizaciones internacionales y las ONG que prestan asistencia electoral deben buscar preservar un equilibrio entre aplicar los estándares, métodos y procedimientos electorales, y respetar e integrar —en la mayor medida posible— las necesidades y costumbres de las y los votantes.

Esto constituye un desafío especial en situaciones posconflicto, en que las tensiones persistentes y las disputas locales irresueltas, así como también el daño a la infraestructura y los desplazamientos poblacionales, suelen impactar fuertemente sobre la accesibilidad del proceso electoral. En tales casos, es responsabilidad del OGE garantizar que todas y cada

una de las personas votantes puedan encaminarse hacia el local de votación en condiciones razonables.

2. Seguridad

La participación electoral requiere que las y los votantes se sientan suficientemente seguros para dejar sus casas y encaminarse hacia el local de votación. Aunque la seguridad es materia de preocupación para todas las personas involucradas, las mujeres en particular podrían verse disuadidas de votar debido a preocupaciones por este tema. Estas preocupaciones suelen ser legítimas: la agitación social y política puede escalar el día de los comicios, e incluso en Estados «estables» se pueden presenciar brotes de violencia esporádica u hostigamiento de las y los votantes. La violencia generalizada o focalizada el día de los comicios sigue siendo un fenómeno más raro, pero que todavía aparece significativamente en una serie de Estados.

Para que la participación electoral sea lo más amplia posible, las amenazas de violencia deben ser minimizadas, y deben adoptarse las medidas suficientes para garantizar la seguridad de las y los votantes en la jornada electoral:

> Sin la certeza de que se tendrá seguridad en todas las etapas del proceso electoral (el concepto de *suficiente* varía enormemente dependiendo del ambiente social y político de cada país), no pueden garantizarse la libertad, la justicia y la integridad de la elección (ACE Network. Seguridad en las mesas de votación. Disponible en <http://aceproject.org/ace-es/topics/vo/vof/vof04/vof04-default?set_language=es>).

La seguridad es responsabilidad del órgano encargado de la gestión de cada local de votación. Como se discutió previamente, la máxima integración con las costumbres locales y una clara y constante conciencia de las necesidades locales son factores clave. El objetivo no solo es garantizar la seguridad de las personas involucradas y la integridad del proceso de votación, sino también inspirar en las y los votantes la confianza de que tomar parte en los comicios no los expone a ningún riesgo. Tanto a la ida como a la vuelta del local de votación, así como en y alrededor de este, las indicaciones claras y las medidas de seguridad apropiadas —por ejemplo, de ser necesario, la presencia de fuerzas policiales y militares— deben contribuir a generar un entorno confiable, que aliente a las mujeres a tomar parte del proceso y emitir su voto.

3. El personal y su capacitación

La elección y la capacitación del personal constituyen el tercer factor —y, puede decirse, el crucial— para una gestión exitosa de los locales de votación.

En el nivel más básico, se puede afirmar que el personal de los locales de votación está en ese puesto para guiar a las y los votantes a través de las etapas que componen el proceso de votación. Especialmente en países que tienen mecanismos de votación complejos, multitud de partidos políticos y candidatos, así como altos índices de analfabetismo, el personal de los locales de votación constituye un puente indispensable entre la persona votante y el voto correctamente emitido.

El personal debe comprender plenamente los procedimientos electorales, ser sensible a la cultura y las costumbres locales, y tener la capacidad para reaccionar en forma rápida y eficiente cuando surjan problemas. Estas condiciones son esenciales para el funcionamiento fluido del proceso electoral en general, y para la participación de las mujeres en particular.

Las y los trabajadores de los locales de votación que están bien capacitados desempeñan también un papel clave en la orientación de las y los votantes analfabetos. Las personas que no saben leer ni escribir pueden optar por no dirigirse a las urnas porque asumen que no comprenderán las instrucciones. Como el número de mujeres analfabetas sigue siendo desproporcionadamente mayor, sobre todo en África y en Asia, el impacto de este factor en su participación electoral puede ser sustancial.

Pero aunque el analfabetismo sigue siendo uno de los principales escollos en cuanto a participación electoral, hay muchas maneras de remontarlo. Así, se pueden impartir instrucciones verbales, desplegar ayudas visuales claras y hacer uso de códigos de color y símbolos, todo lo cual contribuirá a que mujeres y hombres analfabetos emitan su voto en forma independiente y correcta. Además de lograr una mayor participación, estas medidas también reducirán en forma significativa el número de votos inválidos o incorrectamente emitidos.

Asimismo, debe señalarse que las prácticas innovadoras en los procesos electorales —como, por ejemplo, la votación electrónica— vienen acompañadas de todo un nuevo conjunto de desafíos que requieren un enfoque de equilibrio de género. La votación electrónica reduce el número de votos inválidos y es una excelente medida para prevenir el

fraude, pero también hace que el proceso de votación sea considerablemente más complejo para las personas que no están familiarizadas con tales herramientas. Las mujeres —sobre todo las de mayor edad— pueden tener muchas dificultades con estas innovaciones; en tales casos, es importante que el personal de los locales de votación las ayude a comprender el sistema y emitir su voto.

Finalmente, para concretar todas las medidas descritas, los locales de votación deben procurar que se preserve un equilibrio de género entre su personal. Contar con personal femenino en los locales de votación es crucial para que las mujeres votantes se sientan cómodas. Emplear exclusiva o principalmente a hombres, sobre todo para que se encarguen de medidas de seguridad como los registros corporales completos, puede tener un efecto perjudicial sobre la asistencia de las mujeres a los locales de votación.

Sin embargo, en muchos lugares es difícil reclutar a mujeres para que trabajen en los locales de votación. Afganistán es uno de los varios países que enfrenta este problema:

> En algunos lugares, como Afganistán, hay locales de votación con personal femenino. El desafío es encontrar y capacitar a suficientes mujeres para realizar el proceso. Esto puede ayudar en sociedades en que habitualmente las mujeres deben ir acompañadas por hombres si van a estar en compañía de otros hombres. Los funcionarios de estos locales de votación deben también estar dispuestos a ayudar a las mujeres con bajos niveles de alfabetismo a marcar sus cédulas. También son importantes las disposiciones de la ley electoral que permitan que familiares o voluntarios que firmen un juramento de ayuda o de secreto ayuden a las personas, mujeres incluidas, a votar.

Para implementar exitosamente estas políticas, las vacantes para cubrir puestos de trabajo en los locales de votación deben ser publicitadas ampliamente en lugares accesibles a las mujeres. Al mismo tiempo, debe hacerse todo el esfuerzo posible para garantizar que sus postulaciones sean procesadas imparcialmente y, de ser necesario, por separado de las postulaciones de los hombres (Fida Nasrallah).

Además, establecer cuotas para el personal femenino en los locales de votación podría ser una medida útil al respecto; las elecciones nacionales del 2007 en Timor Oriental, por ejemplo, establecieron disposiciones para asegurar un equilibrio de género entre el personal de los locales de votación. Finalmente, el órgano de gestión del local de votación debe impartir suficiente capacitación antes de la jornada electoral, así como estrictas directivas a las que el personal se debe adherir en todo momento.

Conclusión

La gestión de los locales de votación puede ayudar a superar las limitaciones que impiden votar a las mujeres. Aunque la gestión de los locales de votación por sí sola no puede resolver el problema de los bajos niveles de participación electoral femenina, sí desempeña un papel crucial en atraer a más mujeres a las urnas el día de los comicios.

Sin embargo, no hay un enfoque único; es responsabilidad de cada OGE, y del órgano de gestión de cada local de votación, asegurar que se tomen todas las precauciones posibles para estimular la participación electoral de las mujeres y alentarlas a ejercer su derecho a votar.

Referencias

ACE Network. *Family and Proxy Voting in Macedonia*. Disponible en <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/77098994>.

ACE Network. *Seguridad en las metas de votación*. Disponible en <http://aceproject.org/ace-es/topics/vo/vof/vof04/vof04-default?set_language=es>.

Ballington, J. *Encouraging Women's Participation Through Voter Education in One Woman One Vote: The Gender Politics of South African Elections*. EISA, 2002.

iKNOW Politics. *Respuesta consolidada sobre el trabajo con candidatas y mujeres votantes durante elecciones,* 2008. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/7275>.

iKNOW Politics. *Respuesta consolidada sobre la prevención del voto familiar*, 2009. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/21032>.

International IDEA. *Normas electorales internacionales: Directrices para revisar el marco legal de las elecciones*, 2005. Disponible en <http://www.idea.int/publications/ies/es.cfm>.

Lokar, S. Expert Opinion: Empowering Women Voters in Macedonia. iKNOW Politics, 2009. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/en/node/10749>.

Thaindian News. *Women-only Polling Stations do not Attract Many Pakistanis*. Disponible en <http://www.thaindian.com/newsportal/politics/women-only-polling-stations-do-not-attract-many-pakistanis_10018868.html>.

UNDP. *FYR Macedonia tests «One Voter, One Ballot» Initiative*, 2009. Disponible en <http://content.undp.org/go/newsroom/2009/march/macedonia-holds-peaceful-elections-tests-one-voter-one-ballot-initiative.en?categoryID=349424&lang=en>.

United Nations (UN). Women & Elections: Guide to Promoting the Participation of Women in Elections, 2005. Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/index.html#pub>, <http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/Chapter3.htm>.