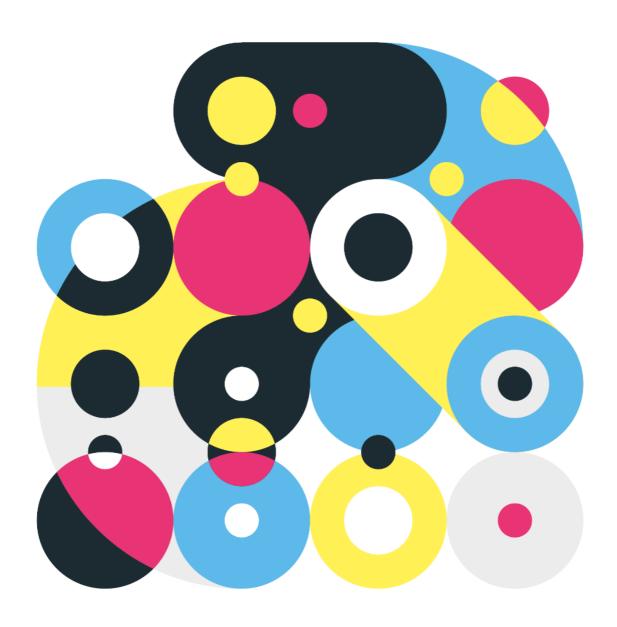
AGOSTO 2020 INFORME

PROGRAMA DE INSTITUCIONES POLÍTICAS

Congresos y partidos en América Latina: el antes y después de la pandemia

María Belén Abdala Gerardo Scherlis Carolina Tchintian











El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

Los partidos políticos y los Congresos son instituciones esenciales para el funcionamiento de las democracias representativas. Sin embargo, en 2020 la pandemia planteó dilemas muy particulares para ambas instituciones, restringiendo la habitualidad de sus actividades que suponen la reunión de personas— a menudo en espacios cerrados—. El modo en el que Congresos y partidos reaccionan frente a esta situación ofrece insumos claves para evaluar no sólo la capacidad de respuesta que tienen las democracias para gestionar estos desafíos en el futuro inmediato sino también para comenzar a pensar sus posibles transformaciones de cara al mediano plazo.

¿Qué estrategias están adoptando los Congresos y los partidos para adaptarse a las nuevas condiciones? ¿Qué reformas se podrían mantener con independencia de la pandemia? ¿Cuáles serán sus efectos sobre la representación política?

Este informe analiza el impacto de la pandemia del COVID-19 sobre Congresos y partidos en América Latina. Además presenta una serie recomendaciones para mejorar el funcionamiento de partidos y Congresos en la región, que redunden en mayores niveles de confianza ciudadana en estas instituciones democráticas. Para ello, se utilizaron tres fuentes: (i) los resultados de dos mesas de diálogo sobre estos temas organizadas por CIPPEC, NDI y la Universidad de Buenos Aires en julio de 2020, en las que participaron académicos y políticos; (ii) documentos oficiales y publicaciones académicas y periodísticas; y (iii) un cuestionario elaborado para este trabajo y aplicado a 55 legisladores/as de América Latina.

El principal hallazgo es que la incorporación de tecnología y trabajo remoto -una de las respuestas más comunes por parte de partidos políticos y Congresos para continuar con sus actividades durante la pandemia- ofrece una oportunidad para modernizar los procesos y las estrategias de estas instituciones clave de la política latinoamericana. Sin embargo, existen experiencias divergentes entre las instituciones políticas analizadas.

Si bien la tecnología ha permitido en algunos casos modernizar distintas instancias de la labor legislativa, resta todavía discutir qué de todo lo adoptado durante los últimos meses permanecerá más allá del contexto de pandemia. En esta discusión lo fundamental es alcanzar consensos políticos amplios y pensar el proceso legislativo en forma integral: la transparencia y la accesibilidad en todo el proceso legislativo deberían guiar las estrategias de incorporación permanente de tecnologías en los poderes legislativos.

Para los partidos políticos en cambio, la pandemia aceleró las tendencias ya identificadas hacia la digitalización de la comunicación con el electorado, y reveló desafíos y problemáticas previas, como las brechas digitales o la falta de regulación en el uso de redes y plataformas digitales con fines proselitistas. Si bien es cierto que con la pandemia algunos partidos han comenzado a implementar nuevas herramientas para reemplazar el contacto cara a cara, las transformaciones observadas no modifican sustantivamente cuestiones como la forma en que se toman decisiones dentro de un partido. En lugar de transformar el funcionamiento de los partidos, la tecnología ha permitido en gran medida que los partidos reproduzcan en el plano virtual las estructuras y prácticas bajo las cuales operaban previamente.

1

Presentación

Este documento se enmarca en un proyecto del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC que indaga sobre el funcionamiento de las instituciones latinoamericanas en el marco de la pandemia. La información que reúne esta publicación es producto de un trabajo de recopilación y sistematización de datos, llevado a cabo en el primer semestre del 2020, y de una encuesta de percepción suministrada a legisladores de América Latina.

El proyecto cuenta con el apoyo del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales y de la Red Innovación.

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) es una organización internacional no partidista y sin fines de lucro, con oficinas en más de 50 países, cuya misión es contribuir a promover y fortalecer la democracia a nivel mundial. El NDI ofrece asistencia técnica a líderes de partidos políticos y de la sociedad civil que promuevan valores, prácticas e instituciones democráticas.

Red Innovación es un proyecto regional que permite el intercambio de experiencias entre líderes y lideresas políticas y sociales de América Latina y el Caribe. Facilita espacios de comunicación y diálogo entre organizaciones de sociedad civil, líderes políticos, sociales y expertos de Latinoamérica.

Índice

Resumen1
Presentación
Introducción. Congresos y partidos frente a la pandemia 5
Las asambleas legislativas en América Latina ante la pandemia. ¿Cómo legislar y controlar en tiempos de distanciamiento social?8
Los partidos políticos en América Latina ante la pandemia. ¿Cómo representar ciudadanos, coordinar dirigentes y gestionar políticas en tiempos de distanciamiento social?
Conclusiones finales y recomendaciones
Bibliografía43
Acerca las autoras y el autor

Índice de tablas y gráficos

TABLA 1. Respuestas de las Asambleas Legislativas en América Latina ante la pandemia por etapa.	11
GRÁFICO 1. Respuestas sobre la integridad del proceso	13
GRÁFICO 2. Preferencias de los legisladores respecto a conservar la modalidad virtual en sesiones plenarias y fuera de la emergencia	comisiones
TABLA 2. Acceso a internet y uso de redes sociales por país en porcentaje (2018 y 2019)	22
GRÁFICO 3. Uso de herramientas tecnológicas en las actividades partidarias antes de la pandemia	26
TABLA 3. Páginas web de los principales partidos latinoamericanos	29
GRÁFICO 4. Cambios en 6 actividades partidarias a partir de la pandemia	31
GRÁFICO 5. Actividades partidarias y uso de tecnología luego de la pandemia	32

Introducción. Congresos y partidos frente a la pandemia

La pandemia del COVID-19 ha planteado un desafío sin precedentes para las democracias a nivel global. La necesidad de lidiar con la expansión del virus ha implicado una transformación radical de la vida cotidiana, incluyendo la adopción generalizada de medidas restrictivas de derechos individuales. A partir de ello, el diferente accionar de los gobiernos y sistemas políticos ha estado bajo el escrutinio público, dando lugar a informes exhaustivos sobre cómo afecta la pandemia la vigencia de la democracia y el estado de derecho en distintos países y regiones¹, así como recomendaciones respecto a qué medidas tomar para el desarrollo de los procesos electorales en contextos de distanciamiento social².

En cambio, se ha observado y analizado menos el funcionamiento de dos instituciones centrales del régimen democrático: los parlamentos y los partidos políticos³. Estas instituciones comparten dos características que coexisten en permanente tensión. Por un lado, se trata de los canales institucionales fundamentales que prevé el régimen democrático para la expresión e intermediación de las demandas ciudadanas y para la definición de políticas. Así como no existe democracia representativa sin un Poder Legislativo surgido de elecciones libres y limpias y con capacidad para funcionar con autonomía del Poder Ejecutivo, la presencia de partidos políticos alternativos es también un requisito básico para que el régimen político sea considerado democrático y pueda funcionar. Pero a su vez, Congresos y partidos políticos comparten la condición de ser las instituciones públicas que, en las últimas décadas, registran menores niveles de confianza.

Aunque la desconfianza en Congresos y partidos es común a las democracias alrededor del mundo, en América Latina esta se presenta de un modo especialmente preocupante, horadando la legitimidad misma del régimen político. Los bajos niveles de confianza en partidos y Congresos suponen, en última instancia, un problema para la legitimidad democrática en la región.

Dentro de ese preocupante marco estructural, los meses previos a la irrupción de la pandemia presentaban un escenario especialmente complejo para estas instituciones: fuertes movilizaciones de protesta social en un amplio conjunto de países (Chile, Colombia, Ecuador, Honduras); crisis de partidos tradicionales y su reemplazo por movimientos con liderazgos personalistas en Brasil y México; llamado a elecciones anticipadas ante el abierto conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso y el descrédito generalizado de este último y de los partidos en Perú; conflictos institucionales agudos con profunda erosión democrática en algunos casos (Brasil, El Salvador, Guatemala); incluso la imposición de un gobierno de facto con una convocatoria electoral controvertida en Bolivia. Como telón de fondo, se destaca una dura realidad económica, con una caída del 4 por ciento del PBI

¹ Véase por ejemplo el documento Youngs y Panchulidze (2020), promovido por un conjunto de organizaciones no gubernamentales de diferentes países, o un análisis sobre cómo distintos tipos de regímenes políticos respondieron de modo diverso ante la pandemia puede leerse en Cheibub et al. (2020).

² Véase por ejemplo Idea Internacional (2020), OEA (2020) y Tullio (2020).

³ De los 18 países normalmente considerados como América Latina, 9 designan a sus poderes legislativos con el nombre de Congreso y otros 9 con el de Asamblea (Nacional o Legislativa). En este documento usamos ambos términos, como intercambiables. De igual modo usamos la palabra "Parlamento", que designa genéricamente a los órganos legislativos

regional entre 2014 y 2019, que se acelerará hasta cerca de un 10 por ciento anual en 2020 según datos de CEPAL.

Es en ese escenario que la pandemia ha puesto a asambleas y partidos bajo especial tensión, imposibilitando el desarrollo ordinario de sus actividades. Aunque la primera respuesta a la crisis sanitaria puso el foco en las decisiones de los poderes ejecutivos, el modo en el que Congresos y partidos respondieron frente a la inédita situación resulta determinante para evaluar cómo las democracias gestionan el estado de excepción generado por la pandemia y permite también avizorar lo que ocurrirá en los meses y años venideros.

Si bien Asambleas legislativas y partidos, tal como se destaca en los párrafos anteriores, comparten elementos comunes que vuelven conveniente un abordaje conjunto, es preciso notar también que se trata de instituciones de naturaleza y características diferentes. En primer lugar, los partidos suponen, por el hecho mismo de su multiplicidad, un universo más heterogéneo que el de los parlamentos. Mientras todos los Congresos debieron afrontar desafíos similares (cómo continuar con un conjunto de tareas establecidas por la Constitución y la ley), las reacciones de los partidos dependen en cada caso de diferentes variables contextuales (si están en el gobierno o en la oposición, si enfrentan un proceso electoral o no, etc.).

Las diferencias no solo se relacionan con la naturaleza del objeto de estudio, sino también respecto a quién es responsable de instrumentar los posibles cambios. En el caso de los Congresos son sus propios miembros quienes tienen la facultad de adoptar las medidas que permitan adaptarse a la nueva situación. En el caso de los partidos, las respuestas corresponden en parte a ellos en tanto organizaciones y en parte a su actuación en las instituciones de gobierno, particular y precisamente, en el Congreso, cuando se trata de posibles cambios legales. Todo esto supone un análisis que, si bien parte del diagnóstico común sobre lo esencial del accionar de ambas instituciones para el funcionamiento pleno de la democracia, presenta necesariamente las particularidades propias de cada caso.

Mientras al día de hoy desconocemos cuándo finalizará el estado de emergencia sanitaria, es altamente probable que las medidas de distanciamiento social deban mantenerse – con matices y variaciones - al menos durante los próximos meses, e incluso años. Por lo cual la habitualidad de las actividades de Congresos y partidos, que suponen la reunión de personas – a menudo en espacios cerrados -, tendrán restricciones durante un tiempo prolongado. Ante dicho escenario, las medidas adoptadas para adaptar y sostener la actividad de Congresos y partidos en tiempos de pandemia podrían ofrecer un repertorio de herramientas susceptibles de ser capitalizadas en el futuro para mejorar el funcionamiento y consecuentemente la legitimidad de estas instituciones.

La noción de adaptación a las condiciones de distanciamiento social para muchos Congresos y partidos significó el reemplazo de actividades y funciones presenciales por otras de carácter virtual. Pero este cambio que aparece inicialmente como uno de formas, o de herramientas, puede implicar a su vez modificaciones sustantivas en el modo en que cumplen sus funciones representativas y de gobierno y, por lo tanto, en su relación con la ciudadanía.

Por todo ello es que resulta especialmente oportuno preguntarse qué estrategias están adoptando los Congresos y los partidos para adaptarse a las

nuevas condiciones, y qué reformas vinculadas a estas respuestas podrían plantearse y sería preciso debatir en relación a la situación post-pandémica a efectos de mejorar la representación política.

Este informe se ocupa de abordar estas preguntas, analizando el impacto de la pandemia del COVID-19 sobre Congresos y partidos en América Latina, reservando un espacio para el análisis del caso Argentino en particular. Para ello, observa los desafíos que enfrentaron ambas instituciones y describe cómo se adaptaron a las nuevas circunstancias. Mientras que para los Congresos el documento se organiza alrededor de las respuestas que fueron dando a los desafíos normativos, técnicos y políticos para operar respetando las condiciones de distanciamiento social, en el caso de los partidos nos enfocamos en dos tipos de desafíos que los partidos debieron abordar: cómo sostener la comunicación con el electorado y cómo continuar con sus prácticas organizativas, asumiendo en ambos casos una variedad de respuestas posibles más amplia que la de los Congresos. Finalmente se sugieren recomendaciones sobre los pasos que podrían seguir para fortalecerse en un futuro escenario de nueva normalidad.

El documento utiliza como principales insumos tres tipos de fuentes. En primer lugar, las mesas de diálogos organizadas por CIPPEC, NDI y la Universidad de Buenos Aires, en las que académicos y políticos expusieron y debatieron sobre estos temas, los días 2 y 14 de julio de 2020⁴. En segundo lugar, un repaso exhaustivo de documentos oficiales y publicaciones académicas y periodísticas. Y, en tercer lugar, datos originales basados en las respuestas de un conjunto de 55 legisladores de 9 países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay) a un cuestionario elaborado especialmente para este trabajo. Sin pretender constituir necesariamente una muestra representativa, estas respuestas constituyen una primera aproximación a la evaluación y perspectivas de los legisladores de la región sobre el funcionamiento de sus respectivos Congresos y partidos a partir de la emergencia sanitaria y su perspectiva para el futuro⁵.

⁴ El panel sobre el futuro de los partidos tuvo lugar el jueves 2 de julio y contó con la participación de Yanina Welp (Agenda Pública y Albert Hirschman Centre on Democracy), Pablo Morales (creador de TinkuLAB y democraciaparatodos.ec, y Director Nacional de Innovación Política de Izquierda Democrática, Ecuador), Sarah Travis (Programa de Partidos Políticos de NDI), Juan Manuel Abal Medina (Investigador del CONICET, Profesor UBA y Coordinador del Observatorio de Partidos Políticos de la UBA), Carolina Tchintian (CIPPEC), Francisco Herrero (NDI) y Gerardo Scherlis (UBA). El panel sobre el futuro de los Congresos tuvo lugar el martes 14 de julio y contó con una breve introducción de Francisco Herrero (NDI) y la moderación de Carolina Tchintian (CIPPEC). Los panelistas fueron Juan Fernando Reyes Kuri (Representante a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca, Colombia), Dolores Martínez (Diputada Nacional por la Ciudad de Buenos Aires, Argentina), Esteban Sánchez Rivera (Jefe de Operaciones Tecnológicas de la Cámara de Diputados de Chile) y Manuel Cotado (Director del Programa de Modernización Parlamentaria de la HCDN, Argentina). Las conclusiones estuvieron a cargo de Gerardo Scherlis (UBA).

⁵ De los 13 países en los cuales fue administrada la encuesta, respondieron la encuesta 36 diputados y 19 senadores, de 9 países. 25 varones, 28 mujeres y 2 personas que eligieron no responder.

Las asambleas legislativas en América Latina ante la pandemia. ¿Cómo legislar y controlar en tiempos de distanciamiento social?

Como ocurrió en el resto del mundo, los Congresos en América Latina se encontraron ante el desafío de reaccionar ante una situación de emergencia que impedía su funcionamiento habitual. La continuidad de la actividad del Poder Legislativo en este tipo de contextos críticos es de la mayor importancia para la salud democrática. Aunque el estado de excepción tiende a concentrar la atención en las decisiones de los poderes ejecutivos, precisamente las circunstancias en las que deben tomarse decisiones que implican la restricción de derechos requieren para su legitimidad que éstas se alcancen con el mayor grado de consenso posible⁶.

En América Latina, así como en otras partes del mundo, la primera definición que debieron tomar las Asambleas Legislativas fue de carácter eminentemente político: asumir su rol constitucional de legislar y controlar al gobierno en las circunstancias excepcionales derivadas de la pandemia. A partir de esta decisión, los Congresos han debido responder a otros cinco interrogantes o desafíos:

- 1. Continuar con la actividad presencial acostumbrada adoptando determinados cuidados o, en cambio, incorporar formatos no presenciales de funcionamiento o una combinación de éstos con actividad presencial reducida (formatos híbridos o mixtos). Si la respuesta apunta a la adopción de mecanismos tecnológicos para reemplazar la participación presencial, surge entonces el interrogante sobre su legalidad.
- 2. ¿Permite el marco jurídico vigente reemplazar las actividades de las comisiones y las sesiones plenarias presenciales por otras donde todos o algunos de los legisladores participan en forma remota?
- 3. Una vez adecuado el marco legal, se hace presente el desafío técnico, de asegurar un mecanismo que ofrezca las garantías necesarias y que brinde confianza a los legisladores y al público en general respecto a un funcionamiento íntegro y transparente del Congreso.
- 4. Un cuarto interrogante refiere a cuál debería ser el alcance de las cuestiones a tratar a través de los nuevos mecanismos de funcionamiento. ¿Deben éstos reservarse para las medidas referidas a la situación de excepcionalidad, o el Congreso debería continuar con sus funciones habituales en su nuevo formato?

https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2020/03/17/news/fico_i_parlamentari_sono_come_i_medici_non_possono_fermarsi_voto_online_difficile _-251571442/

⁶ La importancia de la continuidad en el funcionamiento parlamentario fue sintetizada por el presidente de la Cámara de Diputados italiana en el pico de la pandemia, el 18 de marzo de 2020, al señalar que "El Parlamento debe estar a la vanguardia, no puede retroceder, como no lo hacen los médicos y otras categorías de trabajadores.... en situaciones de emergencia, el Parlamento no sólo sigue siendo una salvaguardia para garantizar los principios democráticos, sino que está llamado a ofrecer apoyo a quienes enfrentan la emergencia de primera mano y a quienes sufren el peso económico y social de esta situación."

5. Finalmente, cabe plantear la pregunta sobre si las nuevas modalidades de funcionamiento incorporadas en razón del cuidado de la salud deben caducar una vez que sea posible retornar a las prácticas tradicionales, o cabe en cambio la posibilidad de adoptar (al menos algunas de) estas nuevas prácticas, aun cuando los legisladores y en general el personal legislativo puedan acceder a sus lugares habituales de trabajo. Esta pregunta nos interesa especialmente, ya que es la respuesta a ella la que podría sugerir cambios para el futuro funcionamiento de las asambleas legislativas.

La decisión política y el marco jurídico: mantener la actividad legislativa en forma remota

Fueron pocos los parlamentos de América Latina que tomaron la decisión de sostener activo al Poder Legislativo manteniendo las sesiones plenarias presenciales. Esto ocurrió en los casos de Costa Rica y Uruguay, dos de las democracias más sólidas de la región, y también dos de los países con menor incidencia del virus COVID-19. En ambos se planteó y discutió la posibilidad de recurrir a las sesiones virtuales; en Uruguay las autoridades de las cámaras llegaron a elaborar proyectos para modificar los reglamentos. También El Salvador mantuvo las sesiones presenciales, incluso luego de suspender repentinamente una sesión, el 24 de abril, ante la sospecha de que una legisladora que estaba participando estaba contagiada. En estos tres países se optó por mantener la actividad presencial mediante la adopción de distintas medidas para cuidar la salud de los legisladores y del personal legislativo, incluyendo una modificación del régimen de asistencias en Uruguay, limitaciones al ingreso de personal en El Salvador y, en Costa Rica, el traslado de la actividad fuera de la Asamblea Legislativa hacia un auditorio más amplio. En todos los casos se trató de mantener las sesiones cumpliendo los estándares sanitarios de distanciamiento social.

Una mayoría de los parlamentos nacionales de la región, en cambio, decidió suspender o reducir sustancialmente la actividad presencial. A partir de ello, debieron abordar la cuestión legal o reglamentaria. ¿Estaban los legisladores habilitados por el marco legal existente para realizar sus tareas de forma virtual? Si no lo estaban, ¿qué medidas era preciso adoptar para resolver esta situación? Esto supuso interpretar o, en caso necesario, reformar la normativa.

Algunas asambleas legislativas mostraron una significativa y controversial demora para reaccionar. El Congreso de México decretó la suspensión de sus sesiones a mediados de marzo. Las bancadas mayoritarias, del partido del Presidente, interpretaron que la Constitución no habilitaba las sesiones plenarias no presenciales, lo que llevó a dejar en manos del Ejecutivo la toma de decisiones en forma unilateral para hacer frente a la pandemia. El 1 de abril el Congreso mexicano entró formalmente en receso de acuerdo a los períodos de sesiones previstos en la Constitución y sólo volvió a sesionar, en forma extraordinaria, el 29 de julio, con los legisladores allí presentes.

En el otro extremo, se destacan los casos de Brasil y Chile. En Brasil tanto la Cámara de Diputados como el Senado aprobaron reformas a sus reglamentos habilitando las sesiones remotas, tanto de comisiones como plenarias, que permitirían a los legisladores tratar y aprobar cualquier tipo de legislación. El 20 de marzo de 2020 en el Senado brasilero se desarrolló lo que probablemente haya sido la primera sesión completamente virtual del mundo. De acuerdo a las resoluciones aprobadas esta metodología no podría

ser utilizada una vez que las autoridades sanitarias certifiquen la posibilidad de reiniciar los encuentros presenciales. Por su parte, el Congreso chileno introdujo el 24 de marzo una reforma constitucional, a partir de un acuerdo entre las principales bancadas, estableciendo que en situaciones de excepcionalidad que así lo requieran por motivo de salud pública, y con el acuerdo de dos tercios de los miembros de cada cámara, es posible habilitar por un año el funcionamiento pleno del Congreso con todas sus facultades a través de medios tecnológicos (Murphy, 2020).

También Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú — a fines de marzo-, establecieron los marcos jurídicos para cumplir con todas las etapas del proceso legislativo en forma virtual. Bolivia, Paraguay y Perú lo hicieron a través de resoluciones modificatorias de los reglamentos de las cámaras. Ecuador, por medio de una decisión administrativa del Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional. Panamá mantuvo en un comienzo las sesiones presenciales, pero aprobó el 11 de abril a través de una reforma legal permitir sesiones virtuales entre el 7 y el 16 de julio.

En Colombia y Argentina se produjo un debate respecto a la legalidad de las actividades legislativas no presenciales. En Colombia el Congreso comenzó a sesionar virtualmente a partir de un Decreto Legislativo expedido por el Poder Ejecutivo el 28 de marzo, el cual habilitaba a todos los poderes públicos a ejercer sus competencias en forma remota. En la segunda semana de julio el Tribunal Constitucional determinó la inconstitucionalidad de la parte pertinente de aquella norma, argumentando que un decreto del Poder Ejecutivo no puede modificar las reglas de funcionamiento del Poder Legislativo, que están definidas por ley. Aunque el fallo aseguró la legalidad de las leyes sancionadas por el Congreso colombiano a través de sesiones virtuales hasta el momento del fallo, se deberá modificar la ley que regula su funcionamiento para poder seguir sesionando en forma virtual.

En Argentina pronto se incorporó la virtualidad para la actividad de las comisiones, mientras que las sesiones plenarias se retomaron con formato mixto dos meses después de desatada la crisis. Antes de la incorporación de tecnología a las sesiones plenarias, la presidenta del Senado y vicepresidenta de la Nación optó por realizar una consulta a la Corte Suprema de Justicia sobre la constitucionalidad de la medida. Este tribunal ratificó que ante la ausencia de una prohibición expresa al respecto, cada una de las cámaras del Congreso tenía la facultad de operar en forma remota siempre y cuando se cumplieran los demás requisitos constitucionales y legales.

En resumen, todos aquellos países en los que se limitó la presencia de legisladores en la sede del Poder Legislativo, a través de la interpretación de la legislación vigente o de reformas normativas, terminaron por habilitar el funcionamiento virtual de las comisiones. En la mayor parte de los casos, comenzaron a operar también en forma virtual las sesiones plenarias, incluyendo la votación con la consecuente sanción de leyes.

En la mayoría de los casos, las sesiones fueron mixtas, habilitando la presencia de una pequeña proporción de legisladores en el recinto, incluyendo a las autoridades de las cámaras y de los bloques, mientras una mayoría participaba de forma remota. La presencia de legisladores representativos de los diferentes bloques supone una garantía más de que las reglas serán respetadas y no se cometerán abusos en la administración del sistema.

La **Tabla 1** sintetiza la respuesta de las Asambleas Legislativas de los países latinoamericanos, considerando si incorporaron o no la posibilidad de cumplir en forma remota distintas etapas del proceso legislativo.

TABLA 1. Respuestas de las Asambleas Legislativas en América Latina ante la pandemia por etapa.

País	Reuniones de comisión	Sesiones	Voto
Argentina	Virtual	Mixto	Mixto
Bolivia	Virtual	Mixto	Mixto
Brasil	Virtual	Virtual	Virtual
Chile	Mixto	Mixto	Mixto
Colombia	Mixto	Mixto	Mixto
Costa Rica	Se conformaron mesas de trabajo remotas para el estudio de los proyectos de ley.	Presencial. Sesiones limitadas	Presencial
Ecuador	Virtual	Virtual	Virtual
El Salvador	Virtual	Presencial	Presencial
Guatemala	Virtual	Presencial	Presencial
Honduras	Virtual	Virtual	Virtual
Jamaica	Comisión Especial de Salud Pública se reúne de forma virtual	Presencial	Presencial
México	Virtual para grupos de trabajo de cada comisión	Presencial. Sesiones limitadas. Suspendido hasta el 29 de julio	Presencial
Nicaragua	Presencial	Presencial	Presencial
Panamá	Presencial	Virtual. Asiste Junta Directiva	Virtual
Paraguay	Virtual	Virtual. Asiste la Presidencia	Virtual
Perú	Presencial	Mixto, descentralizado	Presencial
República Dominicana	Presencial	Presencial. Sesiones limitadas	Presencial
Uruguay	Presencial. Sólo pocas reuniones informativas de forma virtual.	Presencial. Sesiones limitadas	Presencial

Fuente: elaboración propia. Actualizado al 8 de agosto del 2020.

El desafío técnico-político de sesionar en forma remota

Una vez tomada la decisión política y, en caso necesario, incorporado o modificado el marco jurídico, se hace presente el desafío técnico. Los sistemas de funcionamiento remoto deben generar las condiciones para que se puedan garantizar cada uno de los pasos propios de la actividad legislativa, salvaguardando las garantías necesarias. En el marco de excepcionalidad que supone la imposibilidad de acceder a la sede del Congreso, es preciso asegurar que los legisladores puedan presentar proyectos, debatir en las comisiones, emitir dictámenes y, finalmente, participar en las sesiones plenarias y votar. En cada uno de esos pasos resulta crucial brindar la información y el apoyo necesario, a través de capacitaciones y mesas de ayuda, para asegurar el acceso a los documentos garantizando su veracidad. Particularmente en las sesiones plenarias resulta preciso que todos los legisladores puedan intervenir en igualdad de

condiciones y ejercer plenamente el uso de la palabra y que las votaciones se lleven a cabo garantizando la integridad del proceso⁷.

A su vez, es necesario incorporar medidas de seguridad informática para evitar posibles intromisiones externas y dar certeza sobre la identidad de los legisladores en las distintas instancias del proceso legislativo. Los Congresos de la región han adoptado distintas herramientas para lograrlo como la identificación facial, el uso del video activo al momento de votación, la incorporación de contraseñas o el acceso a una Red Virtual Privada (VPN). En el caso de Brasil, por ejemplo, se generó un registro de dispositivos utilizados, se implementó un Sistema de Deliberación Remota (SDR) con usuarios y contraseñas personales, y se puso en marcha un método asincrónico para el conteo de los votos, que incluye el envío y confirmación de un código por mensaje SMS además del registro de una foto para fines de auditoría⁸.

A la capacidad técnica debe sumarse un componente sustancial de confianza en el modo en que las autoridades de las cámaras conducen el proceso, así como en las burocracias técnicas encargadas de su implementación. La confianza en la integridad del proceso legislativo medido por tecnología es tan relevante como el desarrollo de un software de alta calidad.

Muchos parlamentos de la región venían dando pasos significativos en la incorporación de tecnología. Páginas webs actualizadas, uso de redes sociales, archivos digitales, transmisión de sesiones, son algunos de los aspectos en los que se observan importantes avances, favoreciendo el acceso a la información sobre los legisladores y su trabajo. Asimismo, la tecnología fue incorporada en diferentes aspectos de la gestión legislativa: presentación de proyectos, generación y puesta a disposición de la documentación, preparación de actas y finalmente métodos electrónicos de votación en las sesiones plenarias. El informe mundial sobre Parlamento electrónico de la Unión Interparlamentaria registra niveles altos de "madurez digital" en América Latina (IPU, 2018). Sin embargo, la posibilidad de sesionar y sancionar leyes en forma remota no era un asunto previsto por los Congresos de la región.

La posibilidad de debatir y sancionar leyes sin la presencia física de los legisladores en un espacio común supone una transformación radical para instituciones con historias y tradiciones que se remontan a los comienzos o mediados del siglo XIX. Resulta oportuno por ello reunir y sistematizar información sobre el modo en que los propios legisladores evalúan estas experiencias. A tal fin, y como una primera aproximación a un proceso que está ahora mismo desarrollándose, nos valemos de las respuestas brindadas por 55 legisladores de ocho diferentes Congresos latinoamericanos ante una consulta formulada especialmente para este trabajo⁹.

Un 89 por ciento de este conjunto de legisladores consultados participó de sesiones remotas, aun cuando un 41,8 por ciento de ellos lo hizo también de forma presencial en el mismo período. En cambio, 10,9 por ciento de los

⁷ Sobre las condiciones para garantizar el adecuado funcionamiento de la modalidad virtual en cada etapa del proceso legislativo véase Tchintian, Abdala & Seira (2020).

⁸ Para más información sobre el SDR ver http://www.senado.leg.br/senado/hotsites/sdr/pdf/SDR_SF_DS_V162_esp.pdf

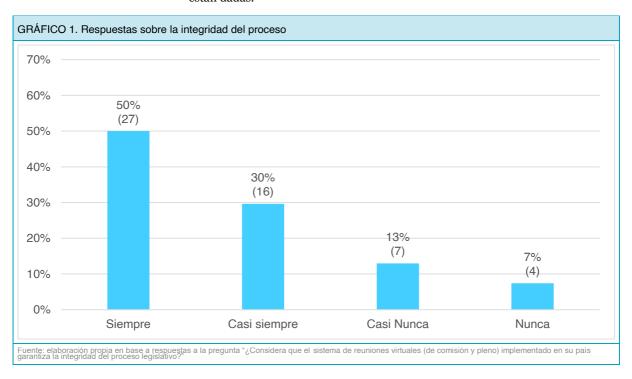
⁹ Dado el carácter novedoso de las prácticas sobre las que se centra la consulta, referidas a la introducción de tecnología en las diferentes etapas del proceso legislativo, es preciso contemplar que las percepciones de los legisladores pueden modificarse en períodos cortos de tiempo. Es por ello que los resultados aquí reportados deberán interpretarse como percepciones generales al cierre de la encuesta, y no como tendencias definitivas y estables en el mediano y largo plazo.

legisladores que respondieron participaron únicamente de sesiones presenciales. Esto da cuenta de los mecanismos híbridos o mixtos antes señalados como la metodología implementada en la mayoría de los casos.

Algunos parlamentos estaban especialmente más avanzados que otros en los programas de modernización tecnológica del proceso legislativo. El caso del Congreso chileno y su programa de modernización es un ejemplo al respecto, ya que se encontraban hace más de dos años desarrollando herramientas para que sus legisladores pudieran conectarse y trabajar de forma remota.

Es cierto también que algunos tuvieron inconvenientes menores en los primeros ensayos e incluso las primeras sesiones. En Ecuador, por ejemplo, durante la primera sesión virtual, cinco legisladores alegaron fallas en el sistema informático y declinaron de participar en la votación¹º. Mientras que en Argentina durante la primera sesión de la Cámara de Senadores seis legisladores debieron votar a viva voz por problemas en la conexión¹¹. Pero más allá de esos inconvenientes, en todos los casos en los que se adoptó la decisión política, el pasaje al trabajo virtual pudo efectuarse garantizando la legitimidad del proceso.

Entre los legisladores que respondieron a nuestra consulta sólo el 14 por ciento manifiesta haber tenido alguna dificultad para operar de manera remota, y por lo general ésta refiere a alguna falencia en la conexión de internet o, eventualmente, algún problema técnico con el sonido. Un 80 por ciento de los legisladores consideró que el sistema de reuniones virtuales implementado en su país garantiza (siempre o casi siempre) la integridad del proceso legislativo, contra un 20 por ciento que afirma que esas garantías no están dadas.



¹⁰ La primera sesión virtual de la Asamblea arrojó una votación de 17 puntos. https://www.elcomercio.com/actualidad/coronavirus-sesion-virtual-asamblea-ecuador.html

¹¹ https://www.telam.com.ar/notas/202005/463275-senado-sesion-virtual-coronavirus-remoto-dnu-cristina-kirchner-coronavirus.html

El alcance los temas a tratar mediante sesiones virtuales

La adopción de tecnologías para trabajar en forma remota se consideró en principio como una herramienta para dotar de base legal a las medidas - principalmente sanitarias y económicas - que debían adoptarse para enfrentar la situación de emergencia. Sin embargo, en la mayoría de los casos los Congresos terminaron por incluir en la nueva metodología de trabajo otros temas de la agenda legislativa, votando y aprobando leyes sobre diversos temas. Esta decisión es considerada la adecuada por una mayoría de quienes respondieron a nuestra consulta (75,47 por ciento), mientras que un 15,9 por ciento consideró que sería mejor restringir las sesiones virtuales exclusivamente a los temas asociados con la situación de excepción.

Por otra parte, aunque la mayor parte no encuentra problemático participar de las actividades virtuales, otros elementos propios del formato de sesiones remotas no dejan satisfechos a todos los legisladores. Para una mayoría, las condiciones para votar y, sobre todo, para acceder a la sesión, mejoran o se mantienen igual con la modalidad virtual. Sin embargo, hay otros ítems en los que encuentran desventajas. Así ocurre sobre todo con la cooperación, coordinación e intercambio con otros legisladores, y también con las condiciones para expresarse adecuadamente. Asimismo, en una encuesta restringida a legisladores argentinos realizada inmediatamente después de la primera sesión virtual en este país, un 60 por ciento afirmó estar de acuerdo o muy de acuerdo, y solo un 24 por ciento en desacuerdo, con la idea de que la modalidad de trabajo remoto supone una carga mayor para las mujeres, por el hecho de que se suman a las tareas de cuidado en los hogares¹².

Lo cual nos lleva al interrogante sobre qué elementos de las prácticas adoptadas en razón de la emergencia convendría mantener una vez superada la situación de excepción.

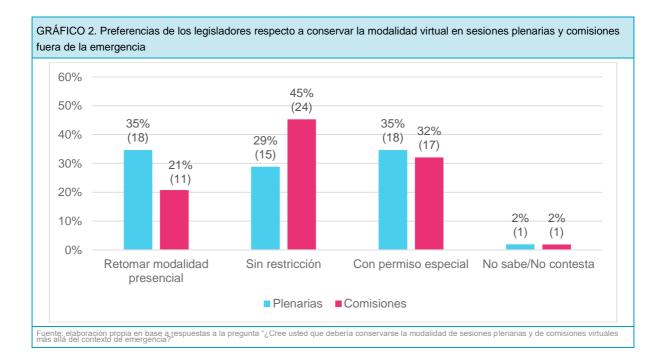
El Congreso virtual después de la emergencia

La experiencia del trabajo virtual está ocurriendo ahora mismo y los propios legisladores se encuentran en un proceso de aprendizaje. Es por esto que las percepciones de los legisladores sobre el trabajo remoto pueden variar en el corto plazo. A pesar de ello, es importante conocer la opinión de los legisladores respecto a la posibilidad de incorporar el funcionamiento virtual una vez que la emergencia haya sido superada. Al respecto, las respuestas difieren según se trate de la actividad de las comisiones o de las sesiones plenarias.

Con respecto a las sesiones plenarias, sólo el 29 por ciento considera que las sesiones virtuales deberían mantenerse sin restricciones aun cuando sea posible recuperar el formato presencial. Mientras que un 35 por ciento cree que deberían retomarse las sesiones plenarias presenciales sin excepción. En cambio, en lo que respecta al trabajo de las comisiones, el porcentaje de quienes creen que pueden mantenerse sin restricciones las reuniones

¹² La encuesta fue suministrada a la totalidad de diputados argentinos (240) que asistieron a la primera sesión remota de la Honorable Cámara de Diputados, el día 13 de mayo. Se registraron 78 respuestas, de las cuales 16 corresponden a diputados que estuvieron presentes en el recinto y 62 participaron de manera remota. La pregunta a la que se hace referencia indica "Hacia adentro de los hogares, las tareas de cuidado recaen principalmente sobre las mujeres. Por lo tanto, bajo esta modalidad de trabajo remoto, la carga es mayor para las diputadas mujeres" ¿Qué tan de acuerdo está con esta afirmación?".

virtuales se eleva a 45, y el de quienes creen deben volver a ser presenciales en forma completa se reduce a 21. De modo que una primera conclusión sugiere la posibilidad de analizar las condiciones para que, una vez superada la pandemia, pueda sostenerse la virtualidad para el trabajo de las comisiones, al menos en forma parcial.



Por otro lado, un importante porcentaje de legisladores optó por considerar preferible el regreso a las reuniones presenciales pero admitiendo la posibilidad de permitir la participación en forma virtual a través de un permiso especial en razón de cuestiones particulares, como podría ser un problema de salud o una situación familiar que dificulta el viaje de un legislador desde su lugar de residencia hasta el Congreso. Esta posibilidad que ya se encuentra vigente en el Parlamento español desde el año 2012 supone aceptar las ventajas de la modalidad tradicional con los beneficios que puede brindar la tecnología para circunstancias específicas. Un 35 y 32 por ciento de los legisladores consultados estuvo de acuerdo con esta alternativa, para las sesiones plenarias y para las comisiones respectivamente. Entre sus fundamentos más importantes está el hecho de que los legisladores suelen provenir de lugares alejados de la sede del Congreso, y diferentes situaciones pueden en ocasiones dificultar los viajes necesarios para participar de las sesiones en forma presencial. De hecho, la facilidad para participar de las sesiones, tanto de plenarios como de comisiones, se menciona en forma recurrente como un beneficio resultante de las soluciones tecnológicas.

La totalidad de las Asambleas Legislativas latinoamericanas que resolvieron sesionar en forma remota lo hicieron estableciendo que se trataba de una medida extraordinaria para lidiar con la situación de emergencia. Las normas que habilitaron el trabajo en forma remota establecieron a partir de ello plazos taxativos - siempre con la posibilidad de prórroga - (como Argentina o Chile) o el criterio de que esta modalidad sería válida mientras se extendiera la emergencia sanitaria (Brasil). La extensión en el tiempo de

las medidas de aislamiento social, sumada a la valoración positiva que algunas de las prácticas excepcionales reciben de parte de los legisladores, podría llevar a replantear el modo en que tendrá lugar eventualmente la futura normalidad en el funcionamiento del Congreso.

El Congreso argentino

Desde el 19 de marzo, cuando el Presidente Alberto Fernández declaró el aislamiento social obligatorio en todo el país, se planteó en el Congreso argentino una controversia común al resto de los parlamentos: cómo continuar trabajando respetando las condiciones sanitarias.

La Cámara de Diputados reaccionó velozmente — en verdad, el 17 de marzo, antes de la declaración oficial de la cuarentena - a través de una resolución que habilitó el funcionamiento de las comisiones a través de plataformas digitales. En esa fecha se autorizó por primera vez la presentación de proyectos de ley vía mail, con firma digital, reemplazando de este modo la necesidad de ingresar los proyectos de forma presencial, en papel, por mesa de entrada. También se comenzó a trabajar en el desarrollo de posibles herramientas para digitalizar la gestión legislativa y verificar la identidad de los legisladores en reuniones virtuales.

Desde entonces se realizaron ya 114 reuniones de comisión telemáticas e ingresaron más de 900 proyectos de ley, 1051 proyectos de resolución y otros 490 proyectos de declaración¹³. Pero la discusión política se planteó en torno a la posibilidad de continuar con las sesiones plenarias¹⁴.

Paralelamente, al igual que en muchos otros Parlamentos del mundo, se planteó una discusión jurídica respecto a la legalidad de las sesiones virtuales. Los reglamentos de ambas cámaras planteaban al respecto disposiciones similares, estableciendo como criterio general el trabajo en las dependencias del Congreso, pero admitiendo excepcionalmente la constitución en otro lado (para el caso del Senado, "en casos de gravedad institucional")¹⁵. Mientras este debate tenía lugar, el Poder Ejecutivo recurría a diversos Decretos de Necesidad y Urgencia (DNUs) que dieron el marco normativo a las políticas para enfrentar la pandemia¹⁶.

Al debate político sobre la legalidad y legitimidad de una posible reforma se sumaron también desafíos técnicos que espejan las principales discusiones que se dieron en los Parlamentos del mundo acerca de la seguridad e integridad de los sistemas: el doble desafío de evitar posibles intromisiones externas y garantizar la identidad de los usuarios a lo largo del proceso legislativo. Esta dificultad derivó en la necesidad de desarrollar, implementar y generar conocimiento sobre una serie de herramientas en gran medida novedosas para la gestión legislativa en el país.

 $^{^{13}\ \}underline{\text{https://www.hcdn.gob.ar/institucional/infGestion/covid19/index.html}}$

¹⁴ Hubo propuestas de parte de la oposición de continuar con las sesiones presenciales adoptando los recaudos necesarios, por ejemplo, mudando la sede de las actividades a algún auditorio público de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁵ Artículo № 14 del Reglamento de la HCDN. Los diputados no constituirán Cámara fuera de la sala de sesiones, salvo los casos de fuerza mayor.

¹⁶ La demora del Congreso argentino para sesionar ha merecido críticas de especialistas en derecho constitucional. ¿Estaba efectivamente impedido el Congreso de sesionar, configurando así la situación de excepcionalidad que la Constitución requiere para el dictado de decretos de necesidad de urgencia? Particularmente tratándose de normas que, en algunos casos, implicaron restricciones a las libertades individuales, podría argumentarse que la no participación del Parlamento sólo podía ser justificada si éste no estaba en condiciones de reunirse. La discusión sobre la constitucionalidad de los DNUs y sobre la demora en el accionar del Congreso quedó de todos modos relegada debido al amplísimo consenso político y social que generaron las primeras medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo frente a la amenaza de la pandemia.

En el caso de la Cámara de Diputados, se buscó resguardar la seguridad del sistema a través de un convenio con ARSAT, una empresa de telecomunicaciones estatal, habilitando la puesta en marcha de una serie de pruebas para identificar y descartar posibles vulnerabilidades en el sistema, y proteger la confidencialidad de datos mediante un sistema de encriptación. En el mes de julio esto fue reforzado con la incorporación de tecnología blockchain a las sesiones, con el objetivo de garantizar la seguridad del voto y almacenar los datos.

A su vez, se estableció que toda interacción se realice en una red privada virtual (VPN) y se combinó el uso de una plataforma de videoconferencia con una aplicación desarrollada por los trabajadores de la Cámara que incluye una doble validación de la identidad: los legisladores deben ingresar a la plataforma con usuario y contraseña personal, y validar su identidad a través de una foto contrastada con un chequeo biométrico del Registro Nacional de las Personas (ReNaPer) para dar quórum y votar.

Como plan de contingencia y con el objetivo de asistir a los legisladores asegurando la igualdad en el ejercicio de sus funciones a lo largo de todas las instancias de este proceso, se estableció un Mesa de Ayuda compuesta por la Dirección de Modernización Parlamentaria, Innovación, Transparencia y Fortalecimiento Democrático, la Dirección General de Informática y Sistemas y la Dirección General de Enlace Informático Parlamentario. También se realizaron 12 instancias de capacitación y 28 simulacros de votación¹⁷.

El 13 de mayo, luego de una serie de simulacros que mostraron algunos inconvenientes que pudieron ser superados, se llevaron adelante las primeras sesiones remotas. En aquella primera sesión en la Cámara de Diputados, 47 legisladores estuvieron presentes en sus bancas del recinto y 210 participaron a través de dispositivos digitales. En el caso del Senado, 5 senadores sesionaron de manera presencial en el recinto y los restantes 67 lo hicieron en forma remota. En ambos casos la primera acción de los legisladores consistió en aprobar los protocolos para las sesiones virtuales, con el consenso casi total de cada cámara¹⁸.

El protocolo de Diputados estableció un plazo de 30 días y el del Senado de 60 para la implementación de sesiones remotas. En ambos casos los plazos se definieron como prorrogables mientras se extendiera la situación de emergencia, lo cual efectivamente ocurrió.

Mientras el protocolo votado por los Diputados admite que se traten proyectos presentados sobre cualquier materia, el del Senado aclara que las sesiones remotas se limitarán a tratar medidas específicas referidas a la emergencia sanitaria, a leyes enviadas por el Poder Ejecutivo y a iniciativas que a criterio del Congreso sean necesarias para lidiar con la pandemia y sus efectos¹⁹.

A su vez, varias legislaturas provinciales, como las de Santa Fe y Mendoza, habían avanzado sin mayor conflicto en la aprobación de las sesiones virtuales y comenzaron a operar de ese modo todavía en el mes de marzo.

¹⁷ Para más información sobre el protocolo https://www.hcdn.gob.ar/institucional/infGestion/covid19/index.html

¹⁸ En el Senado hubo unanimidad y en Diputados solo 2 votos en contra.

¹⁹ En la misma sesión del 13 de mayo el Senado aprobó los 20 Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el Poder Ejecutivo en relación con la situación de emergencia.

Para las semanas que siguieron a las primeras sesiones remotas, el bloque oficialista, el Frente de Todos, y el principal bloque de oposición, Juntos por el Cambio, mantuvieron el tono de consenso y cooperación, acordando llevar adelante una agenda legislativa no conflictiva²⁰. Ya el 20 de mayo se sancionaron las primeras tres leyes mediante votación remota, las tres por unanimidad.

Desde la implementación de las sesiones mixtas hasta el 30 de junio de este año, el Congreso aprobó 5 leyes. Todas ellas fueron originadas en la Cámara de Diputados, contando con el aval de gran parte del arco político, y ratificadas por el Senado sin modificaciones. El tratamiento de temáticas consensuadas y poco conflictivas fue un reaseguro para que las primeras sesiones virtuales no fueran cuestionadas, y sugiere que su utilización para cuestiones controversiales o donde están previstas votaciones ajustadas podría resultar más problemática.

Los resultados de la encuesta respaldan esta hipótesis. De los 19 legisladores argentinos que respondieron a nuestro cuestionario, 17 expresaron que el mecanismo de reuniones virtuales implementado para las reuniones de comisión y las sesiones plenarias garantiza la integridad del proceso legislativo siempre o casi siempre. Sin embargo, se mencionan en forma recurrente como principales déficits el intercambio entre legisladores y las condiciones necesarias para la negociación de acuerdos y la coordinación.

Congresos. Conclusiones

Los cambios introducidos por las asambleas legislativas latinoamericanas como respuesta a la imposibilidad de continuar con sus actividades habituales han permitido mantener activo al Poder Legislativo como pilar del sistema democrático, brindando el marco legal para enfrentar a la pandemia y controlando al Poder Ejecutivo en momentos en que éste tiende a concentrar facultades excepcionales.

No sólo la introducción de tecnología resultó una herramienta crucial para que los Parlamentos pudieran cumplir sus tareas en contexto de crisis, sino que además el trabajo virtual es valorado en general positivamente por los legisladores.

En las respuestas recibidas sobre este tema, sólo cuatro legisladores presentan visiones abiertamente negativas sobre las posibilidades de sesionar en forma remota. Las sesiones plenarias se las concibe mayormente como una alternativa ante la emergencia que debería en general desecharse para el momento en que sea posible sesionar en forma presencial (aunque casi un 30 por ciento considera factible mantenerlas). En cambio para el trabajo en comisiones existe un consenso mayor respecto a la posibilidad de que este sea realizado en forma virtual (45 por ciento). A su vez, las experiencias positivas del trabajo legislativo virtual llevan a una porción importante de legisladores a aceptar la opción de participación remota con autorización especial cuando no es posible concurrir a la sesión tanto para las comisiones como para las sesiones plenarias.

Es importante destacar que el reemplazo de actividades presenciales por otras de tipo virtual no tendrá por sí mismo ningún impacto en modificar los patrones de relación entre los Congresos y la ciudadanía. La sola incorporación de tecnología no puede ser una estrategia para reconectar a los parlamentos con los votantes (Lusoli et al, 2006). No obstante, el uso de la tecnología puede contribuir a fortalecer aspectos como la transparencia y la accesibilidad y el control ciudadano sobre el trabajo legislativo si los legisladores estuvieran dispuestos a avanzar en ese sentido.

La política de los Congresos en América Latina está afectada por múltiples situaciones estructurales que han contribuido a su descrédito, incluyendo el fenómeno del transfuguismo, persistentes prácticas particularistas de muchos congresistas y, más en general, la opacidad en su actuación. La confianza de los latinoamericanos en el Congreso es muy baja. En promedio, solo el 21 por ciento confía en esta institución. En algunos países los porcentajes son especialmente preocupantes, como Perú (8 por ciento), El Salvador (10 por ciento) o Brasil (12 por ciento). Si de lo que se trata es de avanzar hacia poderes legislativos más abiertos, transparentes, y también eficientes, la crisis suscitada por la pandemia podría brindar la oportunidad de prestar atención a las múltiples herramientas que la tecnología brinda en este sentido, y que deben estar hoy sobre la mesa de una agenda de reforma de la actividad legislativa.

Finalmente, es fundamental pensar el proceso legislativo en forma integral. No parece razonable facilitar por un lado la participación en una sesión virtual mientras los proyectos en discusión no están disponibles en formato digital y con la suficiente anticipación para todo aquel que quiera estudiarlos, y especialmente para que los legisladores puedan hacerlo antes de verse forzados a votar. En otro orden, tampoco parece razonable incorporar tecnología para permitir que las sesiones tengan lugar en forma virtual si a su vez no se garantiza el derecho a la información de la ciudadanía permitiendo la transmisión de esas actividades. La transparencia de los actos y la accesibilidad de la información deberían guiar las estrategias de incorporación de tecnologías a lo largo del proceso legislativo.

Hacia el final de este documento presentamos un listado de recomendaciones vinculadas con la utilización de tecnologías, con el objetivo de mejorar aspectos como la transparencia, el acceso ciudadano, y la eficiencia del proceso legislativo, lo que en definitiva puede redundar también en una mejor relación entre representantes y representados.

Los partidos políticos en América Latina ante la pandemia. ¿Cómo representar ciudadanos, coordinar dirigentes y gestionar políticas en tiempos de distanciamiento social?

También los partidos políticos debieron enfrentar fuertes restricciones a sus prácticas habituales, lo cual supuso un desafío en términos de adaptación. Las múltiples actividades típicamente partidarias que encontraron limitaciones a partir de la pandemia pueden agruparse distinguiendo entre las que los vinculan con los electores en general y las que tienen que ver con el modo en que se organizan internamente. En otras palabras, se trata de lo que V.O. Key Jr. (1964) llamaba el partido en el electorado y el partido en tanto organización. El tercer frente de actuación de los partidos políticos, siguiendo la clasificación del mismo autor antes citado, es el que lo vincula con la toma de decisiones, o el partido en el gobierno, lo que nos lleva nuevamente a la arena legislativa, ámbito ya abordado en la primera sección de este documento. De este modo, los desafíos e interrogantes que enfrentan los partidos en el marco de la emergencia sanitaria pueden plantearse en términos de dos grupos de actividades: la relación con el electorado y la organización interna.

La relación de los partidos con el electorado se ve desafiada por la imposibilidad del contacto cara a cara. Si bien la tecnología ofrece una vía para superar ese primer obstáculo, encuentra otros problemas de índole más estructural, relacionado con cuestiones como las brechas digitales en países con grandes desigualdades sociales. Así, algunos interrogantes en este frente se relacionan con las siguientes preguntas: ¿Cómo han debido modificar los partidos en América Latina su relación con el público a partir de la pandemia? ¿Qué implicancias tiene para ellos la imposibilidad de realizar actividades de difusión y propaganda en el territorio? ¿Es viable una digitalización completa en este campo y, en tal caso, cuáles pueden ser los efectos y los límites de esta estrategia de adaptación? Por otra parte, ¿qué ocurrirá con las campañas electorales, cuando sea preciso afrontar los procesos para nominar candidatos, la recaudación de fondos, o la movilización de votantes?

También en la dimensión organizativa de los partidos, la imposibilidad de llevar adelante actividades que reúnen a personas en un mismo espacio físico parece poner un obstáculo a las más habituales prácticas partidarias. Desde el funcionamiento de los órganos directivos, la realización de las convenciones o asambleas de distinto orden, pasando por las reuniones más informales de coordinación, planificación y negociación entre dirigentes, hasta los encuentros cotidianos entre activistas y las actividades de difusión en los barrios, se vieron de pronto impedidas o limitadas, y difícilmente puedan reiniciarse del modo habitual por un largo tiempo. A esto se superponen los bajos niveles de institucionalización de muchos sistemas de partidos latinoamericanos y la fusión de sus estructuras con las oficinas estatales bajo su control. Esto último genera bajos incentivos para invertir

en la incorporación de sistemas de gestión y manejo de la información para su funcionamiento cotidiano, dado que el accionar de los partidos está a menudo subsumido en el desempeño de los cargos de gestión pública de sus líderes y dirigentes ¿Cómo respondieron los partidos latinoamericanos frente a esta imprevista situación y qué puede esperarse para el futuro próximo?

Los partidos y el electorado: digitalización, una tendencia con límites

Tal como ha ocurrido a lo largo ancho del mundo democrático, los líderes políticos latinoamericanos han adoptado las TICs como herramientas centrales para planificar y llevar adelante las campañas electorales. Desde hace ya décadas éstas se han profesionalizado, de modo que los partidos recurren cada vez con mayor frecuencia a expertos en marketing y comunicación política para relacionarse con sus electorados.

La implementación de TICs en el marco de las campañas, lejos de horizontalizar la relación con la ciudadanía como predecían las llamadas corrientes ciberoptimistas (Hartleb, 2013), tendió a reforzar patrones previos de personalización y aceleración de la dinámica decisoria. El cambio en el canal de comunicación no modifica el hecho de que ésta continúa siendo unidireccional. Solo algunos pocos partidos pequeños muestran un uso intensivo e innovador de páginas institucionales y la búsqueda de esquemas más dialógicos e interactivos (Welp y Marzuca, 2016; Freidenberg y Welp, 2014). Mientras tanto, los liderazgos caudillistas, una tradición con fuerte arraigo en América Latina, encuentran en el uso intensivo de las redes sociales una herramienta para profundizar el carácter personalizado de sus proyectos políticos21.

La expansión de internet y redes sociales podrían sugerir que la pandemia y las medidas de distanciamiento podrían no suponer ningún obstáculo para los líderes partidarios latinoamericanos en lo que refiere a la comunicación con el electorado. Si la televisión oficiaba ya desde hace décadas como el escenario central de la comunicación política moderna, las redes sociales ofrecen a los liderazgos un canal que les permite llegar al público en tiempo real y sin mediaciones.

Las respuestas de los legisladores que respondieron a nuestra consulta en principio respaldan esta idea. Como se ilustra en el **Gráfico 3** más abajo, casi la totalidad de los legisladores consultados (el 91 por ciento) consideró que antes de la irrupción de la pandemia su partido o grupo político utilizaba las redes sociales para comunicarse con los electores de forma "muy intensa" o "frecuente", mientras que solo 2 legisladores (el 4 por ciento) afirmó que no utilizan para nada este tipo de herramientas con esta finalidad y otros 2 (4 por ciento) que las utilizan de forma poco frecuente.

Sin embargo, aun cuando es un hecho que los políticos latinoamericanos utilizan las redes sociales para la comunicación, la mediación de la

²¹ Los ejemplos de Jair Bolsonaro en Brasil o de Nayib Bukele en El Salvador, ilustran este fenómeno. En el caso de Bolsonaro, candidato sin una estructura partidaria sólida, sus 15.4 millones de seguidores en Facebook, Instagram, YouTube y Twitter, contabilizados antes de la elección de 2018, más de la mitad de ellos sumados durante el último año de campaña, más que duplicaron a los de Lula Da Silva y más que triplicaron a los del candidato del PT Fernando Haddad. Durante las tres semanas de la campaña en las que estuvo internado en un hospital el candidato pudo continuar comunicándose con sus seguidores en forma constante. https://www.celag.org/el-neoliberalismo-millenial-la-campana-bolsonaro/#_edn2

tecnología en la relación entre partidos y electores enfrenta en América Latina al menos dos tipos de límites.

Existe un límite estructural que surge de la brecha digital de la región. Tanto el acceso como los usos de internet muestran diferencias profundas entre países y al interior de cada uno de ellos. De acuerdo al informe del Barómetro de las Américas de 2018, en países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay más del 70 por ciento de los hogares cuentan con una conexión a internet. En cambio este indicador se ubica por debajo del 50 por ciento en Bolivia, Colombia, México, Perú y toda América Central. La brecha digital también está presente al interior de cada país, incluso de aquellos que ostentan los niveles más altos de penetración de internet. Los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC) señalan que mientras en la Ciudad de Buenos Aires un 89,3 por ciento de los hogares tienen acceso a Internet, en conglomerados urbanos del norte argentino como Formosa o Santiago del Estero, la cifra desciende al 65 por ciento. Los datos respecto al uso de aplicaciones y redes sociales - tal como se ilustra en la Tabla 2 - también dan cuenta de las limitaciones que ellas suponen a la hora de pretender concentrar allí toda la comunicación política de la región.

Esto sugiere por un lado que la televisión y la radio - medios compatibles con la situación de distanciamiento social - continúan siendo canales importantes para la comunicación política en la región.

TABLA 2. Acceso a internet y uso de redes sociales por país en porcentaje (2018 y 2019)

	Acceso		Acceso		Uso		
País	Teléfono Smart	Servicio de internet en el hogar	Whatsapp	Facebook	Twitter		
Argentina	65	70,9	78,9	67,3	12,9		
Bolivia	_	42,1	63,5	57,9	5,6		
Brasil	54	73,7	76,2	59,8	8,5		
Chile	72	70,3	75,5	62,9	9,2		
Colombia	56	48,2	62,7	59,6	10,5		
Costa Rica	-	67,9	81,6	66,6	8		
República Dominicana	_	42,7	68,2	61,9	9,5		
Ecuador	_	51,4	60,2	66,9	11,2		
El Salvador	-	35,5	56	56,2	6,7		
Guatemala	_	23,9	47,6	43,2	6,5		
Honduras	_	25,1	46,9	44,6	4,8		
Jamaica	-	55	68,1	45,9	4,5		
México	42	45,7	55,1	47,9	7,6		
Nicaragua	-	22,2	47,7	48,1	5,8		
Panamá	_	35,2	56,7	34,6	5,8		
Paraguay	_	44,1	69,3	60,5	8		
Perú	41	37,5	58,6	61,4	7,6		
Uruguay	_	70	80	66,5	9,8		

Fuente: elaboración propia sobre la base del Barómetro de las Américas, 2019.

Pero a su vez, existe un límite de otro tipo, que refiere a las tradiciones y prácticas arraigadas sobre los modos en los que se hace política en América Latina. Más allá de los cambios tecnológicos, persiste en los países latinoamericanos un importante componente de interacción presencial en la relación entre partidos, militantes y electores. Los actos masivos de estilo tradicional siguen siendo utilizados como indicador de la fortaleza de un partido o candidato, mientras que los estadios o plazas públicas colmados de seguidores continúan en algunos países constituyendo una instancia crucial en la comunicación del líder con el público. Los dirigentes territoriales también dan prueba de sus capacidades y de su lealtad a sus jefes políticos movilizando a la población del barrio cuando aquellos concurren a visitar la zona. Los partidos logran presencia territorial a través de activistas que actúan como mediadores entre vecinos e instituciones estatales en la resolución de problemas y provisión de bienes básicos. Estos intermediarios pueden a veces cumplir un rol importante en la movilización de votantes²².

Esto sugiere que la presencialidad y la interacción personal aparecen aún hoy como instancias difícilmente reemplazables para la comunicación electoral en el corto plazo en América Latina. Como destacan estudios recientes, los partidos tienden a segmentar sus estrategias promoviendo vínculos y canales de comunicación de diferente tipo según las diversas áreas geográficas y sectores sociales de un mismo país (Luna, 2018). Como sugirió Juan Pablo Morales, Director Nacional de Innovación de Izquierda Democrática de Ecuador, en el marco de la Mesa de Diálogo sobre el futuro de los partidos políticos, las campañas de partidos como el suyo continuaban siendo esencialmente "puerta a puerta"; el desafío de transformarlas en "cuenta a cuenta" enfrenta estas diversas limitaciones.

Consultamos específicamente a los legisladores su opinión respecto al alcance y limitaciones del uso de herramientas digitales de comunicación en el distrito donde desarrolla su actividad política. Las respuestas sugieren que, como criterio general, las restricciones para realizar encuentros presenciales suponen efectivamente una dificultad para el desarrollo de las actividades partidarias vinculadas con la relación con los electores. Una amplia mayoría de los consultados, el 71 por ciento, estuvo de acuerdo con la frase "Aunque la inmensa mayoría de los electores tiene acceso a dispositivos digitales, una comunicación plena con nuestros electores requiere del trabajo cara a cara en el terreno". En otras palabras, para una mayoría de los consultados la comunicación *online* es necesaria, pero insuficiente.

La opción que supone una restricción mayor - "No poder realizar encuentros en los barrios es una gran limitación para poder comunicarnos con nuestros votantes" - fue escogida por un número menor, pero aun así importante. Para el 18 por ciento de los consultados la comunicación *online* está muy lejos de poder reemplazar el contacto presencial.

Solo un grupo minoritario de legisladores, el 11 por ciento, consideró que el uso de herramientas digitales no implica limitaciones, ya que "nuestro

²² Sobre estos puntos existe una extensa literatura. Respecto al rol más político y de movilización electoral de los referentes barriales véase por ejemplo Muñoz (2018), Szwarcberg (2012) y Carreras e Irepoglu (2013). No casualmente, el antes citado artículo de la Enciclopedia de Política Latinoamericana de Oxford no menciona una sola vez la palabra internet pero incluye el término patronazgo en 10 ocasiones, clientelismo en 5 y "brokers" 9 veces.

mensaje político puede llegar de igual modo a todos los electores por medios digitales".

El escenario que revelan las respuestas es el de partidos latinoamericanos que utilizan las herramientas tecnológicas, pero que mayoritariamente no consideran que estos medios permitan por sí solos mantener una comunicación adecuada con el electorado.

La (escasa) digitalización de los partidos como organización en América Latina: informalidad y estatización

A diferencia de lo que ocurre en relación con Europa y Estados Unidos, donde el tema ocupa un lugar central en los estudios académicos, las nuevas tecnologías no han estado en el centro de los estudios sobre la vida política partidaria reciente de América Latina²³. Esto no es del todo casual. Independientemente de su fortaleza, nivel de institucionalización o trayectoria, el uso de la tecnología para la gestión interna no forma parte de las prácticas usuales de los partidos latinoamericanos.

Las páginas webs de muchos partidos de la región se han modernizado (aunque es notable observar el caso de partidos relevantes que llevan meses o años sin actualizar sus páginas oficiales) y a menudo la propia regulación legal les exige incluir allí determinada información, típicamente sobre financiamiento o sobre su programa de gobierno. Pero es altamente infrecuente que los partidos de la región desarrollen estrategias de incorporación de tecnologías de la información para la gestión interna, como el manejo de amplias bases de datos, la planificación de cursos de acción, la capacitación de sus activistas y empleados, o en el manejo de recursos.

Tampoco es visible en América Latina una tendencia a la utilización de TICs para promover la participación y el debate internos. Sobre todo en Europa un conjunto de partidos con un discurso anti-elitista han apuntado a un cambio radical en los mecanismos de toma decisiones a partir del uso de plataformas digitales. Partidos como el Movimiento 5 estrellas en Italia, el Partido Pirata de Alemania o Podemos en España, con muchos matices y variaciones a través del tiempo, convocaron a la construcción colaborativa de los posicionamientos partidarios a través de estas herramientas. Aunque el resultado efectivamente democratizador de los así llamados "partidos digitales" o "partidos plataforma" pueda ser cuestionado (Margetts, 2006; Gerbaudo, 2018), este tipo de iniciativas han permitido innovar en los formatos organizativos y en los modos de participación partidaria (Hooghe y Kolln, 2018).

Existen algunos pocos ejemplos de partidos latinoamericanos que proclaman la importancia de la participación ciudadana y proponen fomentarla a través de su página web y redes sociales. Evópoli en Chile o la Red Sustentabilidad de Brasil, dos partidos minoritarios y de reciente creación, son ejemplos en este sentido. En la ya citada Mesa de Diálogo sobre el futuro de los partidos políticos, Juan Pablo Morales, describió iniciativas

²³ Un repaso por la revista académica Party Politics muestra que en los 8 artículos sobre partidos y política partidaria latinoamericana publicados en los últimos 5 años las palabras internet, facebook o twitter no aparecen una sola vez. Lo mismo ocurre en el artículo sobre organizaciones partidarias latinoamericanas de la Enciclopedia de Política de Oxford, escrito por Ana Petrova en 2020. En el libro coordinado por Steven Levitksy, James Loxton, Brandon van Dyck y Jorge Domínguez sobre los desafíos de la construcción partidaria en América Latina, publicado en 2016, el tema tampoco recibe la menor atención.

de Izquierda Democrática dirigidas a generar ámbitos de participación a través de la web y aplicaciones digitales del partido. El caso de los "laboratorios cívicos", que buscan vincular a los ciudadanos motivados por diferentes causas con el partido a través de la elaboración de propuestas es un ejemplo en ese sentido.

Sin embargo, los intentos por generar organizaciones partidistas de nuevo tipo a través de las tecnologías no han tenido un fuerte arraigo en la región. El Partido Digital de Uruguay, o el Partido de la Red de la Ciudad de Buenos Aires, iniciativas asociadas a la idea del "partido plataforma", que a través de softwares de código abierto buscan generar un espacio de deliberación y elaboración de propuestas de políticas públicas, no han logrado inserción en el electorado.

Si la digitalización de la comunicación entre partidos y electores enfrenta los desafíos de la brecha digital y del tipo de vínculos que los políticos latinoamericanos establecen con (al menos parte de) sus electores, mayores aún son los desafíos que enfrenta el funcionamiento interno de las organizaciones partidarias de la región en tiempos de distanciamiento social.

Dos factores interrelacionados conspiran contra la digitalización de las organizaciones partidarias latinoamericanas. En primer lugar, éstas suelen contar con un tipo de institucionalización de tipo informal, donde el funcionamiento real guarda escasa relación con las reglas formales definidas en los estatutos. Aunque éstos normalmente prevén mecanismos democráticos y participativos, la toma de decisiones está normalmente asociada a esquemas marcadamente jerárquicos, de arriba hacia abajo, en general dominados por una mesa muy chica conformada por varones mayores.

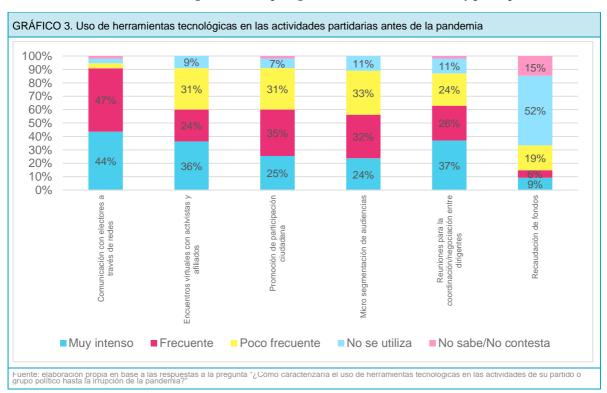
Al mismo tiempo, y como una faceta de esa informalidad, aquellos partidos que alcanzan espacios de poder institucional tienden a "estatizarse", en el sentido de fusionar su estructura orgánica con las oficinas estatales bajo su control. Consecuentemente, el partido en tanto organización autónoma de los cargos públicos electivos - lo que en términos de Richard Katz y Peter Mair (1995) se denomina "el partido en las oficinas organizativas", como diferente al "partido en los cargos públicos" es en muchos casos débil. Es comprensible que los partidos como organizaciones autónomas no inviertan en la incorporación de sistemas de gestión y manejo de la información para su funcionamiento cotidiano, ya que este funcionamiento tiene fundamentalmente que ver con la actuación de los miembros del partido que ocupan cargos públicos; los recursos materiales, simbólicos y organizativos de los que éstos hacen uso son en consecuencia los de las oficinas públicas. Informalidad y poder concentrado sugieren un desincentivo por la adopción de tecnologías para la transparencia y la participación.

Por otro lado, también en materia de funcionamiento interno tienden a primar modos de hacer política que priorizan la interacción presencial. En muchos partidos la militancia entendida en términos de presencia física es aceptada como el único esquema válido de activismo. Asimismo, las manifestaciones de protesta en las calles o plazas, en las que participan partidos políticos - o incluso organizadas por ellos -constituyen una práctica habitual en los países latinoamericanos. La posibilidad de ser un "activista digital" desde la comodidad del hogar es así desdeñada en la escala de valores del ethos más tradicional de la política latinoamericana.

En nuestra consulta a los legisladores de América Latina preguntamos por los usos de herramientas tecnológicas antes de la irrupción de la emergencia sanitaria en algunas actividades típicas de los partidos. Las respuestas apoyan las afirmaciones previas respecto a los usos de las herramientas digitales.

Antes observamos que casi la totalidad de los políticos latinoamericanos que respondieron a nuestro cuestionario identifican un uso muy frecuente de las herramientas digitales para la comunicación con el público. Las respuestas son muy diferentes cuando la consulta se refiere a las actividades relacionadas con la vida interna del partido. Como se observa en el **Gráfico** 3, el uso de estas herramientas para encuentros con activistas y afiliados es intenso o frecuente en el 60 por ciento los casos, mientras que un 40 por ciento considera que las utiliza poco o nada. Casi idénticos porcentajes aparecen cuando se trata de promover la participación ciudadana a través de consultas, elaboración colaborativa de normas, o protestas. Finalmente, una actividad donde prevalecen definitivamente los encuentros presenciales es la de recaudación de fondos: solo el 15 por ciento de los consultados consideró que se utilizan para ello herramientas tecnológicas en forma muy intensa o frecuente, mientras que 71 por ciento respondió que se usan poco o nada.

En definitiva, los líderes políticos latinoamericanos, como los del resto del mundo, se valen de las nuevas tecnologías para dar a conocer sus puntos de vista y vincularse con la audiencia, aunque reconocen importantes limitaciones en este tipo de comunicación. El uso de herramientas digitales decrece significativamente cuando se trata de actividades relacionadas a la vida ordinaria del partido. Es infrecuente que las organizaciones partidarias de América Latina se valgan de la tecnología para modernizar sus esquemas organizativos ni para generar ámbitos de interacción y participación social.



26

Los partidos latinoamericanos en tiempos de distanciamiento social

Las medidas de aislamiento y distanciamiento social establecidas en toda la región despertaron un evidente auge de los encuentros a través de plataformas digitales para actividades de la más diversa índole: educativas, recreativas, sociales, deportivas, etc. Los partidos no han sido ajenos a este fenómeno. Abundan en las redes las convocatorias a charlas y debates organizados por partidos o agrupaciones políticas, o donde los políticos participan como invitados. Esta ha sido quizá la faceta más visible de la adaptación de la vida partidaria en la emergencia, en especial en los países donde las elecciones no obligaron una adaptación de las actividades de campaña en tiempo récord. Pero si las medidas de aislamiento o distanciamiento social suponen una restricción sistemática de los encuentros presenciales, se vuelve relevante comprender cómo los partidos han reemplazado o esperan reemplazar las actividades habituales como el contacto con el electorado a través de la militancia territorial, los encuentros de negociación y articulación entre dirigentes, o la recaudación de fondos.

En principio es posible destacar tres ámbitos de enorme relevancia para los partidos en los que se presentan algunos ejemplos de adaptación que van más allá de las charlas y debates virtuales. Se trata de las elecciones internas para elegir autoridades y candidatos, las convenciones y asambleas partidarias, y los programas de capacitación. En estos campos aparecen algunos casos que si bien son la excepción antes que la regla, se destacan como iniciativas de adaptación que podrían ofrecer posibles caminos para desarrollos innovadores en el futuro próximo.

Mientras algunos partidos de enorme relevancia en la región han optado por postergar sus elecciones internas aduciendo la imposibilidad de realizarlas en el contexto de la emergencia sanitaria, como MORENA en México o en Argentina el Partido Justicialista en el orden nacional y la Unión Cívica Radical en la Ciudad de Buenos Aires²⁴, otros, de relevancia, trayectorias y perfiles programáticos heterogéneos, han resuelto adaptarse a la nueva situación realizando estas elecciones a través de internet.

El partido ARENA de El Salvador eligió el 25 de julio pasado a sus candidatos a diputados y concejos nacionales para las elecciones del año próximo. Adaptándose a la ley electoral salvadoreña que impone que los candidatos surjan de elecciones directas de los afiliados, este partido decidió implementar la elección a través de una aplicación creada al efecto (ARENA 2020). Pese a algunos ataques informáticos, denunciados al comienzo de la jornada, finalmente el proceso se llevó a cabo exitosamente, con la participación de alrededor de 40.000 de los 116.000 afiliados habilitados.

El Partido Liberal de Colombia eligió también a través de voto por internet a sus directivos en los territorios y a los delegados a su Convención nacional.

²⁴ En el caso de MORENA, la elección se ha ido posponiendo en el tiempo, mientras que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación intimó al partido para que resuelva esta situación con fecha límite el 31 de agosto de 2020. El Partido Justicialista de Argentina ha ido posponiendo la elección de autoridades nacionales que debían realizarse en marzo de 2020 en reiteradas ocasiones. El 12 de agosto pasado tuvo lugar la última postergación, fijando la nueva fecha para el 20 de diciembre. También en Argentina la Unión Cívica Radical de la Ciudad de Buenos Aires postergó en dos ocasiones la elección interna de autoridades y prevé - hasta ahora - realizarla en forma presencial el 25 de octubre.

Según un documento emitido por el Partido Liberal, participaron de esta elección más de 230.000 electores en todo el país²⁵.

Asimismo, el antes mencionado partido chileno Evopoli decidió realizar la elección de sus cuerpos directivos a través de una elección que tuvo lugar mayormente por internet (aunque excepcionalmente en algunos lugares donde la situación sanitaria lo permitía, hubo mesas receptoras de votos), los días 15 y 16 de agosto de 2020. Para este proceso se desarrolló una amplia campaña de capacitación en su sitio web y redes sociales. Finalmente, votaron por internet 2.990 afiliados, un 13 por ciento de los habilitados²⁶.

Las convenciones o asambleas partidarias constituyen otro ámbito que en principio supone un desafío para los partidos, y en los que se pueden observar diversos casos de pasaje a la modalidad virtual. El propio Partido Liberal colombiano, tras elegir a sus delegados en elección por internet, realizó su Convención Nacional el 14 de agosto, por primera vez en su larga historia, sin la presencia de los delegados en un mismo espacio físico. De igual modo el Partido de la Unidad (o de la U), convocó a su IX Asamblea Nacional de forma completamente virtual para el 12 de Septiembre de este año, bajo el lema "Conectados con la Unidad". Otros ejemplos de convenciones nacionales realizadas a través de plataformas digitales han sido las del Partido Aprista Peruano, el 16 de agosto, del Partido Liberal Constitucionalista de Nicaragua, el pasado 13 de julio, y de los Partido Liberal y el Movimiento Popular Neuquino, ambos de Argentina, el 24 de mayo y el 25 de julio respectivamente²⁷. Entre el 31 de agosto y el 16 de septiembre se prevé que tengan lugar las convenciones en formato virtual de los partidos brasileros que participarán de las elecciones municipales del 15 de noviembre, de acuerdo a lo resuelto por el Tribunal Superior Electoral. A su vez, son muchos los partidos que, en diferentes países, han incorporado la modalidad virtual para las reuniones periódicas de sus organismos directivos.

Finalmente, otro terreno en el que se aprecia un importante trabajo de adaptación por parte de los partidos, incluso de algunos de los más grandes de la región, es el de la capacitación para sus activistas y dirigentes. Por ejemplo, el PT brasilero pasó a desarrollar sus jornadas de capacitación política, consistentes en múltiples módulos temáticos, en un formato totalmente virtual²⁸; el PAN mexicano también se encuentra promoviendo una iniciativa similar, fijando como primer objetivo la "necesidad de reinventar la actividad político-electoral tradicional en el contexto de la crisis por la Pandemia de COVID-19²⁹.

²⁵ El documento, denominado "VIII Convención Nacional", emitido por el Partido Liberal Colombiano, afirma: "Los militantes liberales debidamente registrados en la plataforma web www.partidoliberal.org.co de forma democrática y electrónica pudieron elegir 4014 autoridades regionales del Partido Liberal, con una participación consolidada de 231.027 votantes, en un proceso que fortalece la descentralización, y la participación efectiva de nuestra militancia en la vida interna del liberalismo." Véase también https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/partido-liberal-se-alista-para-convencion-virtual-de-agosto-512084

https://www.evopoli.cl/elecciones-internas-2020/

²⁷ https://www.laprensa.com.ni/2020/07/11/politica/2696022-el-plc-ratifica-a-miguel-rosales-como-presidente-del-partido; https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2020-5-24-4-26-0-el-pl-concreto-la-primera-convencion-virtual-del-pais-y-prorrogo-mandatos; https://www.rionegro.com.ar/la-convencion-del-mpn-emitio-su-respaldo-al-gobernador-gutierrez-1442157/; https://apraperu.com/el-apra-convoca-al-700-plenario-nacional/

²⁸ https://www.laprensa.com.ni/2020/07/11/politica/2696022-el-plc-ratifica-a-miguel-rosales-como-presidente-del-partido; https://www.lalitoral.com.ar/corrientes/2020-5-24-4-26-0-el-pl-concreto-la-primera-convencion-virtual-del-pais-y-prorrogo-mandatos; https://www.rionegro.com.ar/la-convencion-del-mpn-emitio-su-respaldo-al-gobernador-gutierrez-1442157/; https://apraperu.com/el-apra-convoca-al-700-plenario-nacional/

²⁹ https://capacitacionenlinea.pan.org.mx/

TABLA 3. Páginas web de los principales partidos latinoamericanos Convocatoria o información sobre actividad online Posibilidad de realizar aportes online Posibilidad de afiliación a través de página web Actualización últimos 10 días Convocatoria o información Convocatoria a participación interactiva sobre elecciones o consultas internas *online* Información sobre convenciones partidarias o sesiones de órganos directivos online Programa de capacitación *online* Partido País ΡJ sí No no no no no no no UCR sí No no no no no no sí Argentina PRO SÍ no No no no no no no Frente no Renovador Partido sí Sí sí sí sí no no Nacional Partido sí sí sí sí sí Uruguay No no no Colorado Frente sí No sí sí no sí Amplio sí PRI no* no no sí no no no MORENA no México PRD sí sí no no no* no no PAN sí* sí Sí sí no no no no UDI no Renovación sí sí* sí* no no no no no Nacional **PSCh** sí Sí no no sí* sí no no Chile PDC sí Sí sí sí* sí no no no Evopoli sí Sí sí sí sí* sí sí* no Frente sí sí no no no no no no Amplio ANR (partido no no no no no no no no colorado) Paraguay PLRA no (Liberal) PT Sí Sí no sí sí sí no no MDB sí no no no sí sí no sí PSL no no no sí no no Brasíl Alianza por no no no no sí no no no Brasíl PSDR sí Sí sí sí sí no no nο Centro sí sí sí No no no no no Democrático Partido de la sí Sí No no sí sí no sí Unidad sí Liberal No sí no no no no no Colombia Polo sí Democrático sí Sí No no no no no Alternativo Partido no Conservador MAS-IPSP No No no no no no no no FRI No No no no no no no Bolivia Demócrata No No sí no no no Cristiano Alianza País no No No no no no no no CREO sí Sí sí no no Partido Ecuador Social No no no No no no no no Cristiano Centro sí no No No no no no no Democrático Alianza para sí sí No No no no no no el Progreso Frente sí No no no sí no no no Amplio Perú Frepap no No no no no no no no Somos Perú no No no no no no no no Fuerza no sí* no no no No no no Popular

Fuente: elaboración propia en base a la revisión de sitios web partidarios.

Estas iniciativas sin embargo son más bien excepciones que una regla general. Como muestra la **Tabla 3**, al repasar los sitios web de 41 partidos relevantes de la región³⁰ notamos que son muy pocos los que informan sobre convenciones partidarias o sesiones de órganos directivos en plataformas digitales (se trata del Partido Colorado de Uruguay, la Unión Cívica Radical de Argentina, el partido de la U de Colombia, y el MDB y PSDB en Brasil), mientras que solo uno (Evópoli) informa sobre elecciones internas por internet.

Las actividades de capacitación *online* resultan algo más habitual, aunque restringidas a algunos países: tres partidos brasileros (PT, PSDB y MDB), tres chilenos (Socialista, Demócrata Cristiano y Evópoli), dos mexicanos (PAN y PRD), y dos colombianos (Centro Democrático y Partido de la U). Algo similar ocurre, aunque con algo más de frecuencia, con respecto a la información sobre charlas o seminarios realizados en formato virtual. Son 12 los partidos que convocan a este tipo de actividades o que informan sobre su realización reciente: cuatro de Chile, dos de México, dos de Brasil, dos de Colombia, uno de Ecuador y uno de Uruguay.

En Bolivia, Ecuador y Perú es muy excepcional que los partidos informen en sus sitios web sobre actividades *online*. De hecho, varios partidos importantes no actualizan sus sitios desde hace meses, e incluso algunos ni siquiera tienen una página oficial.

En la consulta realizada a legisladores latinoamericanos preguntamos cómo evalúan el reemplazo de la vida partidaria presencial por herramientas virtuales en seis actividades típicamente partidarias. Como cabía esperar, una amplia mayoría de los políticos consultados considera que su partido se vio forzado a incorporar herramientas virtuales en cada una de las actividades, aun cuando el reemplazo parece haber sido mayor en algunas de ellas que en otras.

La comunicación con el electorado aparece, en línea con lo analizado en la sección anterior, como el aspecto en principio menos problemático ante la nueva situación. Tal como se observa en el **Gráfico 4**, para un significativo 45 por ciento, el cambio - que supone la concentración de la comunicación en medios y herramientas digitales - implica una mejora, mientras que para el 35 por ciento resulta equivalente al estado de cosas anterior. De todos modos, la difusión al público de las posiciones políticas empeora para un 11 por ciento.

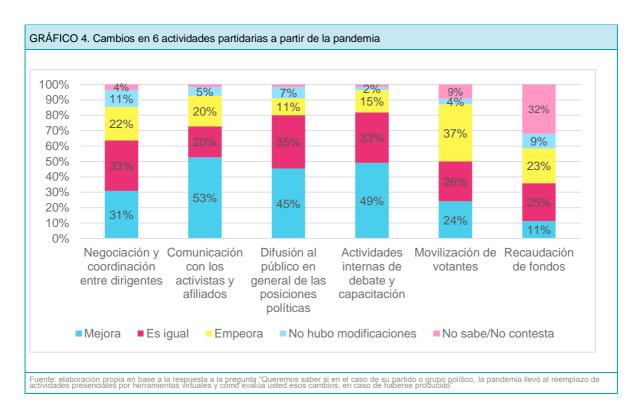
La movilización de votantes, otro aspecto de la relación con el electorado, aparece en el otro extremo, como un desafío especialmente problemático en el marco de la emergencia sanitaria. En este caso, solo un minúsculo 4 por ciento consideró que no habrá modificaciones y un 37 por ciento consideró que el nuevo escenario supone un empeoramiento de las condiciones para esta actividad. La importancia de la presencia de los partidos en el terreno se hace así evidente en la evaluación de los dirigentes políticos, al menos en lo que respecta a la movilización de votantes.

Para el caso de la vida interna partidaria, el escenario que surge de las respuestas al cuestionario muestra expectativas heterogéneas según de qué actividad se trate. En todas ellas una amplia mayoría asume la necesidad de

³⁰ Observamos los sitios de los 41 partidos más relevantes de México y todos los países de Sudamérica excepto Venezuela.

cambios ante las restricciones sanitarias. En este punto las reuniones de negociación y coordinación entre dirigentes marcan una parcial excepción, con un 11 por ciento que no prevé cambios.

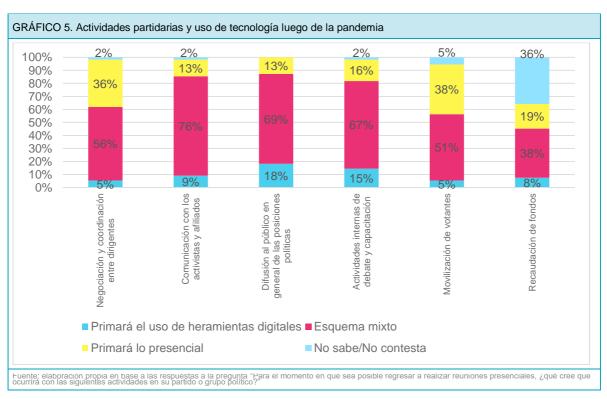
Las actividades que reciben mayor cantidad de respuestas favorables son las de comunicación con activistas y afiliados, y actividades internas de debate y capacitación, con un 53 y 49 por ciento de legisladores respectivamente que observan una mejora a partir de la pandemia y el uso de herramientas tecnológicas. Estas dos categorías corresponden esencialmente a las reuniones a través de plataformas de videoconferencia. Los sitios web y cuentas de redes sociales de los partidos abundan en invitaciones a este tipo de actividades.



Finalmente, es interesante notar que casi uno de cada cuatro legisladores optó por no responder cómo considera que impactará la pandemia sobre la recaudación de fondos. No solo la imposibilidad de desarrollar actividades presenciales sino seguramente también las incertidumbres respecto a la situación económica y a cómo se desarrollarán efectivamente las campañas plantean seguramente grandes interrogantes respecto a qué ocurrirá con el modo en que se financian los partidos. Esta es de todos modos la actividad en la que por amplio margen se registra el menor porcentaje de consultados con una visión optimista, es decir que considera que la nueva situación supone una ventaja sobre la anterior (solo el 11 por ciento).

La imposibilidad de los encuentros presenciales supone para los dirigentes políticos una desventaja respecto a una serie de actividades que solían desarrollarse en forma presencial³¹. Sin embargo, en muchos casos los políticos consultados también identifican ventajas en la incorporación de herramientas tecnológicas y por lo tanto esperan continuar valiéndose de ellas en el futuro post-pandémico. Ante la pregunta sobre qué ocurrirá en el momento en que sea posible regresar a los encuentros presenciales, para todas las actividades predomina un esquema mixto, combinando presencialidad y virtualidad (**Gráfico 5**).

Previsiblemente, en las actividades de negociación y coordinación entre dirigentes y también en la movilización de votantes un importante porcentaje cree que volverá a primar lo presencial (36 v 38 por ciento respectivamente). Para otras actividades, como la difusión de las posiciones políticas al público en general, sobresale el dato de que porcentajes significativos de los consultados estiman que tendrán preponderancia las herramientas digitales. Esto no llama la atención dado que en rigor ya ocurría. Pero también aparece en las respuestas sobre las actividades internas de debate y en la comunicación con los activistas. En este caso numerosos dirigentes partidarios parecen haber encontrado en el contexto de la emergencia herramientas que les permiten ampliar el alcance e influencia de su campo de acción. Charlas, debates y seminarios que en el local partidario reunían un escueto número de militantes hoy pueden atraer a varios cientos o miles de interesados que se conectan desde sus hogares. Sin necesidad de traslados y con menores exigencias en términos logísticos que las que requieren los eventos presenciales, los dirigentes políticos encuentran la posibilidad de reunir fácilmente a seguidores sin importar dónde estén residiendo.



³¹ El político argentino Ramón Puerta expresó esta idea en forma elocuente, afirmando que "la política, como el amor, se hace presencial, no por zoom".

Como advertimos al inicio del documento, indagamos sobre cambios que están ocurriendo, y sobre las expectativas en relación con ellos. Esto supone que lo que hemos recogido son impresiones que podrían variar al compás de los acontecimientos y experiencias comunes, de cada país, de cada partido y de cada dirigente político.

Hasta el momento, experiencias como las capacitaciones partidarias en línea o la realización de elecciones, de convenciones y de reuniones de los órganos directivos por internet, lo mismo que las charlas entre dirigentes y afiliados están siendo un efecto de la necesidad de adaptarse a la situación de emergencia. Es demasiado temprano para saber cuál será la evaluación de cada partido respecto a estas respuestas frente a la situación extraordinaria. Pero dados los resultados satisfactorios que se manifiestan en muchos casos - en algunas actividades más que en otras - cabe especular con que algunas de ellas al menos podrían ofrecer opciones válidas para fortalecer el funcionamiento interno de los partidos una vez superada la emergencia sanitaria.

Los partidos y el desafío de la campaña electoral en tiempos de pandemia

Nos queda por considerar en forma algo más específica el mayor desafío que enfrentan los partidos políticos en términos de adaptación en un marco de distanciamiento social: la participación en campañas electorales.

Los procesos electorales suponen por un lado toda una serie de actividades vinculadas a las formalidades previstas por la ley, tales como constitución de alianzas, oficialización de candidatos, audiencias, etc. Los organismos electorales de la región ya han comenzado a tomar medidas para administrar los procesos en las nuevas condiciones, planteando soluciones acordes con los estándares sanitarios³². También, como señalamos al principio de este documento, diferentes instituciones han elaborado recomendaciones en el mismo sentido.

Pero más allá de estos procedimientos formales, los procesos electorales involucran un conjunto de actividades cuyo cumplimiento exigirá la adaptación de los partidos a las nuevas circunstancias. La recaudación de fondos, los procesos de nominación de candidaturas, la difusión y promoción de estas candidaturas, la movilización de votantes y comunicación con el electorado, son todas instancias complejas que requerirán medidas innovadoras tanto regulatorias como de los propios partidos. Como vimos en la sección anterior, la movilización de votantes y la recaudación de fondos aparecen como las dos actividades - entre las seis sobre las cuales consultamos - que mayores problemas y dudas ofrecen a los políticos ante la nueva situación.

Hasta el momento, de las múltiples elecciones inicialmente programadas para el año 2020 solo se han realizado, tras una primera postergación, las de República Dominicana, que tuvieron lugar el pasado 5 de julio, en pleno desarrollo de la pandemia. Los reportes sobre el desarrollo de la campaña electoral sugieren que ésta se desarrolló cumpliendo por lo general las

³² Por ejemplo, el Consejo Nacional Electoral de Ecuador aprobó el 23 de julio de 2020 las directrices para las Elecciones Generales del 2021 de acuerdo con la nueva normalidad impuesta por la pandemia de la Covid-19. Antes, durante el mes de junio, la Cámara Nacional Electoral de Argentina dictó una primera resolución (Acordada) planteando también un plan de acción considerando el proceso electoral previsto para la renovación legislativa de 2021.

medidas de distanciamiento social, con suspensión de actos masivos. Los esfuerzos de los candidatos se concentraron en los medios de comunicación y en las redes sociales, además de fijar carteles en la vía pública. Inclusive la campaña se desarrolló bajo la vigencia del toque de queda por las noches hasta una semana antes de la elección. Solo hacia el final de la campaña los principales candidatos realizaron algunas caravanas y concentraciones en parques de Santo Domingo.

Pese a ello, no contamos con evidencia de que esta campaña haya resultado especialmente innovadora en el uso de tecnologías, ni se destacan en las crónicas modalidades novedosas de comunicación con el público. Por el contrario, la Misión de Observación Electoral de la OEA reportó evidencia sobre prácticas tradicionales de parte de los partidos en contexto de campaña, como entrega de productos médicos y alimentos a nombre de candidatos. Finalmente, la participación electoral, del 55 por ciento, estuvo 14 puntos porcentuales por debajo de la de 2016, lo cual pone en evidencia el problema de la movilización de votantes en el marco de una situación de crisis sanitaria.

Mientras tanto, otros países se aprestan a iniciar campañas electorales en las próximas semanas o meses. Las elecciones generales en Bolivia, previstas ahora para el 18 de octubre; el plebiscito sobre el proceso constitucional en Chile, convocado para el 25 de octubre, y luego ya a comienzos del año próximo, las elecciones generales en Ecuador, previstas para el 7 de febrero, son los compromisos electorales de carácter nacional que se avecinan en la región. Además están programadas numerosas elecciones subnacionales, como las municipales que involucran a todo el electorado de Brasil, previstas inicialmente para el mes de junio y aplazadas para el mes de noviembre; las elecciones departamentales en Uruguay (septiembre), y en México las legislativas en Coahuila y las municipales de Hidalgo (octubre), entre otras.

A los desafíos antes enunciados para la "digitalización" de la actividad política, como la brecha digital y las tradicionales prácticas en el terreno de los partidos latinoamericanos, se debe sumar el desafío legal. Además de la adaptación de la logística electoral - que, como señalamos más arriba, es ya motivo de preocupación por parte de los organismos electorales - diversos aspectos de la regulación de campañas merecen una evaluación y eventuales reformas.

Algunas decisiones han sido ya adoptadas. Por ejemplo en Brasil, donde la nominación de candidatos a través de convenciones partidarias es un requisito de la legislación, el Tribunal Superior Electoral brasilero aprobó la posibilidad de que los partidos nominen a sus candidatos mediante convenciones virtuales, mientras que en Costa Rica el Tribunal Supremo Electoral adoptó una disposición en el mismo sentido ya previendo el proceso electoral de las elecciones generales de febrero de 2022. En Perú el Congreso dispuso la suspensión de las recientemente aprobadas primarias abiertas simultáneas y obligatorias para el proceso electoral de 2021.

El financiamiento político y particularmente la regulación de la publicidad en Internet demandarán una revisión y adaptación. Es previsible que los partidos inviertan más dinero en aplicaciones y portales digitales, un campo donde muy raramente los países de la región cuentan con regulaciones adecuadas. Asegurar transparencia y equidad en este campo es un imperativo de las democracias latinoamericanas.

Argentina, partidos y COVID-19

En el caso particular de Argentina la utilización de herramientas digitales en la vida político-partidaria responde a los parámetros definidos en términos generales en las secciones anteriores: los dirigentes políticos recurren a ellas para la comunicación con el público, para promocionar sus figuras e intentar ser parte de la agenda o contribuir a definirla. Algunos partidos han tomado la iniciativa antes y han mostrado mayor eficacia que otros en la incorporación de grandes bases de datos y su utilización en campañas a través de redes sociales, lo cual ha llevado a una suerte de efecto contagio, de modo que todos los candidatos apuntan hoy a campañas basadas en el uso de big data y micro-segmentación de los mensajes en redes sociales. Sin embargo, es mucho más limitada la incorporación de tecnología en los partidos argentinos relevantes como herramienta de gestión organizativa. Incluso las páginas webs de los principales partidos argentinos - tal como surge de la revisión ilustrada en la Tabla 3 - carecen de espacios que propicien la interacción, suelen estar desactualizadas, y resultan en general poco atractivas, incluso en comparación con las de sus pares de otros países de la región, como Chile o Colombia.

La informalidad y un fuerte predominio del "partido en el gobierno" como la cara saliente de la organización conspiran contra la existencia de estructuras partidarias que apelen a la tecnología para lograr mayor apertura, transparencia, participación y horizontalidad en la toma de decisiones.

Ciertamente proliferaron, como en otros lugares, las reuniones políticas a través de plataformas digitales. Cada día abundan en las redes sociales convocatorias a charlas en las que participan dirigentes políticos y los medios de comunicación han dado cuenta de cómo diversos legisladores iniciaron ciclos de charlas abiertas, mediante las cuales reconocen lograr mayor impacto que en la modalidad tradicional. También se han realizado a través de plataformas digitales reuniones de los organismos directivos partidarios en varios casos³³.

Pero, en rigor, ningún partido relevante de Argentina dio a conocer el hecho de que estuviera promoviendo experiencias innovadoras a partir de la pandemia. No se incorporaron mecanismos digitales para realizar elecciones internas, no se organizaron Congresos o convenciones partidarias, ni surgieron tampoco iniciativas tendientes a generar nuevas formas participativas.

Las respuestas de los legisladores argentinos a nuestro cuestionario van en esta misma línea, y no difieren de los resultados que arroja nuestra consulta a políticos latinoamericanos en general: la incorporación de herramientas virtuales aporta positivamente en la comunicación con los afiliados y simpatizantes, así como en la realización de actividades internas de debate y capacitación. Este es sin dudas un aspecto destacable, en tanto podría sugerir que los partidos están desarrollando en forma incipiente una vida interna a través herramientas digitales más rica e intensa que la de tiempos previos a la pandemia. Sin embargo, una mayoría de políticos argentinos también continúa aguardando el regreso de las actividades presenciales para

³³ Por ejemplo en las primeras semanas de confinamiento cobró notoriedad una reunión virtual de las autoridades de la UCR, https://www.clarin.com/politica/coronavirus-argentina-ucr-armo-inedito-comite-virtual-zoom_0_ubDv-vTQx.html. Muchos otros partidos realizaron actividades del mismo tipo.

retomar el contacto cara a cara para la mayor parte de las actividades partidarias.

Por otra parte, la legislación de partidos políticos en Argentina no ha intentado aún promover cambios en este campo ni ha incentivado la adecuación de los partidos a los cambios en la comunicación. La Ley de Partidos 23.298 no menciona la palabra internet. La última reforma a la Ley de Financiamiento (Ley 27.504), del mes de mayo de 2019, dio un pequeño paso incorporando la obligación de que los partidos den a conocer sus informes contables en internet. Curiosamente, la norma (Artículo 24) establece que "si la agrupación política no contase con sitio web referenciará al sitio web del Poder Judicial de la Nación." En otras palabras, la normativa establece la obligación de dar a conocer públicamente sus estados contables pero reconoce que no todos los partidos cuentan con su propio sitio de internet.

La regulación de la publicidad política en internet es un asunto pendiente de la legislación argentina, así como lo señalamos para América Latina en general. En la mencionada reforma de la ley de financiamiento de mayo de 2019 se incorporaron algunos lineamientos para generar mayor transparencia y combatir la práctica de las noticias falsas. La nueva normativa exige a partidos y candidatos registrar en la justicia sus cuentas oficiales en redes sociales e internet, incluir en los informes de rendición de cuentas el material audiovisual utilizado en las campañas en internet y redes. Por otro lado, establece que la Justicia Electoral debe llevar adelante campañas para capacitar y concientizar en un uso responsable de las redes sociales. Pero aún queda un largo camino por recorrer en materia de regulación. Las próximas campañas electorales se concentrarán en internet y redes sociales aún más de lo que lo han hecho hasta ahora. Emprender una discusión abierta y plural sobre el tema con antelación suficiente al inicio del proceso electoral de 2021 es de la mayor importancia.

Finalmente, cabe destacar que la legislación y los propios partidos contemplan un concepto anacrónico de la membresía partidaria. Mientras las formas de participación política tienden a volverse más heterogéneas, para ser miembro de un partido en Argentina sigue siendo preciso completar una ficha de cartón por quintuplicado, cuyo diseño está a cargo del Ministerio del Interior. Una vez registrada la ficha en el registro de afiliados, la persona en cuestión permanece como miembro del partido mientras no sea expulsado, ya que también la renuncia requiere un trámite ante el juez electoral o, desde 2012, el envío de un telegrama a esta misma autoridad. De este modo Argentina se encuentra en el podio de los ránkings de membresía partidaria, con un número de afiliados que supera los 8 millones, casi un afiliado cada cuatro electores. En algunas provincias del país como Jujuy, Corrientes, Formosa, Catamarca o Chaco, el porcentaje de afiliados supera al 40 por ciento de electores. Estos números no se condicen con los porcentajes sensiblemente menores de quienes, de acuerdo a diversas encuestas, se sienten representados por un partido político. La inflación del número de afiliados y el esquema obsoleto para definir el ingreso o salida formal de una organización partidaria merecen ser revisados por la legislación sobre el tema.

Partidos. Conclusiones

Tal como coincidieron varios de los académicos participantes en la Mesa de Diálogo organizada por CIPPEC, NDI y la UBA, las grandes transformaciones de los partidos de las últimas décadas se concentran sobre todo en la relación con el electorado. Es en ese terreno donde la incorporación de TICs ha producido nuevas formas de relación entre políticos y ciudadanos y nuevos esquemas de competencia electoral. En contraste, el cambio es menos visible en lo que respecta a las formas organizativas, en donde continúan predominando los esquemas cerrados de toma de decisiones, definidos de arriba hacia abajo, dominados por élites masculinas, sin espacios abiertos de deliberación y participación, y también poco afectos a la innovación y la eficiencia en la gestión.

La pandemia y el distanciamiento social muestran un aceleramiento en las tendencias ya identificadas hacia la digitalización de la comunicación entre líderes políticos y electores y ponen de relieve desafíos y problemáticas que ya enfrentaban los partidos en contexto de pre pandemia, como las brechas digitales o la falta de regulación en el uso de redes y plataformas digitales con fines proselitistas. Además, donde predominan los liderazgos personales por sobre los partidos institucionalizados, estos se acentúan, fortaleciendo las tendencias a la personalización y desinstitucionalización partidaria.

Los políticos partidarios han recurrido a las redes sociales y a las plataformas de comunicación on line para reemplazar actividades que las medidas de distanciamiento social han vedado. En algunos casos esto ha abierto la puerta a nuevos esquemas de relación con los adherentes que seguramente puedan ser preservados y profundizados aun cuando sea posible retornar a los encuentros cara a cara.

Pero los esquemas organizativos predominantes en los partidos latinoamericanos, en general personalizados, de poder concentrado o, en todo caso, fragmentados en facciones territorialmente situadas, a menudo imbricados en el poder estatal, no parecen hasta ahora dar espacio para repensar una transformación sustantiva de estas organizaciones hacia modelos más horizontales, democráticos y de intercambio más fluido con la ciudadanía. Paradójicamente, la incorporación de tecnologías para la gestión partidaria, que permita incorporar procedimientos de comunicación interna, que sistematice el conocimiento y los datos disponibles para llevar adelante sus objetivos, que contribuya a la capacitación de su personal y de sus miembros, que permita un manejo más eficiente de sus recursos, podría ser crucial para fortalecer la eficacia y la legitimidad de los partidos.

Como lo plantea la Guía de NDI para la incorporación de tecnología en los partidos políticos, establecer exitosamente proyectos de incorporación de tecnología en los partidos no es una tarea sencilla, producto únicamente de una voluntad. Requieren en cambio una planificación cuidadosa, objetivos claros y una gestión adecuada. Las medidas de confinamiento y distanciamiento social han generado en América Latina una crisis económica de magnitudes gigantescas. Las movilizaciones sociales y protestas de distinta índole seguramente retomarán su pulso cuando la emergencia sanitaria vaya cediendo. Cabe prever condiciones complejas para la gobernabilidad en la mayoría de los países de la región. Los partidos, sobre todo aquellos con importantes responsabilidades institucionales, deberán dar respuestas a estos desafíos con márgenes de maniobra más estrechos que lo habitual. Contar con liderazgos firmes sostenidos por

organizaciones políticas responsables, sólidas, y con respaldo y legitimidad social podría marcar la diferencia en las posibilidades de afrontar exitosamente la tormenta.

Conclusiones finales y recomendaciones

Las asambleas legislativas y los partidos políticos enfrentan el desafío de continuar cumpliendo sus funciones esenciales para la democracia en un contexto en el que una parte sustancial de sus actividades tal como se desarrollan habitualmente se encuentran vedadas o restringidas por la emergencia sanitaria.

Los Congresos debieron definir cómo actuar ante la declaración de la emergencia sanitaria: si aceptar la delegación de funciones legislativas o continuar sesionando; si mantener reuniones presenciales o recurrir a formatos virtuales; si extender la virtualidad a solo algunas o a todas las etapas del trabajo legislativo. La incorporación de herramientas tecnológicas debió sortear las pruebas técnicas pero sobre todo supuso lograr la confianza de los diferentes bloques.

Los partidos, por su parte, enfrentaron el desafío de mantener su vínculo representativo con la sociedad en momentos especialmente críticos para ésta, así como de sostener el funcionamiento de sus organizaciones, el que normalmente sucede a través de encuentros presenciales. Particularmente, los partidos deben prepararse para participar en procesos electorales, lo cual supone elegir candidatos, recaudar fondos, comunicarse con los electores y movilizarlos. También en este caso la utilización de herramientas tecnológicas enfrenta diferentes obstáculos: la brecha digital, los usos y costumbres de las prácticas políticas en la región, las características organizativas propias de una mayoría de partidos latinoamericanos, y un marco jurídico no preparado para las nuevas circunstancias.

Tanto Congresos como partidos, en términos generales, efectivamente apelaron a las herramientas digitales para modificar sus formas de funcionamiento. Esto es tal vez más notable en los Congresos, sobre todo en aquellos que pasaron a sesionar y votar en forma virtual o mixta. En el caso de los partidos, aunque parte de la comunicación con el público transcurría ya por medios no presenciales, la capacidad de adaptación a través de la incorporación o profundización en el uso de herramientas digitales muestra comportamientos más heterogéneos que dificultan una evaluación global.

Las respuestas recibidas de los propios políticos sobre estas experiencias que se están desarrollando permiten definir algunas conclusiones tentativas sobre las perspectivas que se abren a partir de estos cambios. La incorporación de tecnología ha sido en estos meses una necesidad impuesta por la emergencia sanitaria, y en diferentes aspectos supone para los dirigentes partidarios una desventaja por sobre la actividad presencial. En el caso de las sesiones parlamentarias, consideran que se pierde la riqueza de la interacción; en el caso de los partidos, se dificulta la recaudación de fondos y resulta difícil establecer una comunicación plena con los votantes, así como su movilización.

Sin embargo, de estas experiencias surgen también expectativas positivas respecto a la posibilidad de introducir modificaciones al funcionamiento de estas instituciones, así como de plantear una tentativa agenda de reformas para su mejoramiento. En los Congresos la experiencia del trabajo virtual sugiere la viabilidad de mantener estas modalidades para los trabajos de comisión y habilitarlos para facilitar la asistencia a los plenarios en caso de

ser necesario. Pero también se plantea la conveniencia de incorporar herramientas tecnológicas para las distintas etapas del proceso legislativo, así como para mejorar la relación de las asambleas legislativas con el público.

En el caso de los partidos, muchos dirigentes han apreciado las ventajas de generar espacios de debate y participación con afiliados y simpatizantes a través de plataformas digitales; también de lograr mayor eficiencia en las reuniones entre dirigentes. Se ha hecho visible también la necesidad de encarar una agenda de reformas legales que atienda a aspectos tales como la regulación de la publicidad en internet y otros aspectos del financiamiento de campañas más en general.

En cualquier caso, las distintas herramientas hasta aquí relevadas han sido ya incorporadas a la gestión y operativa de muchos Congresos y partidos latinoamericanos, superando las primeras dificultades políticas y técnicas para su desarrollo. Es claro que dichas instituciones deberán sostener los esfuerzos por adaptarse a las nuevas condiciones de funcionamiento. El reto ahora es dar un paso más y comenzar a identificar cuáles son las adaptaciones que podrían preservarse en el futuro, construyendo en simultáneo los acuerdos políticos necesarios para que estas decisiones sean legítimas y respetadas por amplios sectores del arco político.

A continuación se presenta un listado con algunas claves para llevar adelante la incorporación de tecnología y que estos cambios redunden en una mejora en el funcionamiento de estas instituciones democráticas.

Congresos

Apertura y accesibilidad. Permitir un acceso amplio y amigable a la información sobre los proyectos presentados y sancionados, el quórum en las sesiones, cómo votó cada bloque y cada legislador sobre cada tema, con buscadores amigables.

La apertura de estos datos y su disponibilidad *online* contribuiría a transparentar la gestión legislativa, el acceso a la información pública, y la rendición de cuentas, generando un mayor conocimiento sobre el proceso legislativo. En este sentido, los informes de E- parliament muestran año tras año un crecimiento en la incorporación de tecnología y avances muy importantes en comunicación y transparencia. A pesar de estos logros, de acuerdo con los resultado del reporte 2018 el 69 por ciento de los parlamentos considera que los ciudadanos no están familiarizados con el modo en que funcionan los parlamentos (IPU, 2018). Acercar el trabajo legislativo a la ciudadanía a través de la publicación de información, las iniciativas que se discuten, y las actividades del Parlamento en general, son tareas fundamentales para incrementar los niveles confianza de la ciudadanía en los que las soluciones digitales pueden tener una injerencia importante.

Digitalización de los procesos. Establecer una cadena de producción de textos legislativos que sea plenamente digital y facilite la actividad legislativa de los diputados. Esto implica digitalizar distintos momentos de la gestión legislativa desde la presentación de los proyectos, su estado y trámite parlamentario, su tratamiento en comisión y eventual sanción. Como resultado, la digitalización de esta cadena de producción podría contribuir a despapelizar las cámaras, agilizando y simplificando procesos, así como también permitir el trabajo remoto en otros escenarios más allá de la

pandemia, facilitando una mayor presencia de los representantes en sus jurisdicciones.

Congreso remoto post pandemia. Evaluar la posibilidad de habilitar la virtualidad luego de la pandemia para distintos momentos del trabajo legislativo que implica la toma de decisiones colegiada, y con causa fundada. En el caso de las reuniones de comisión, esto podría encontrarse sujeto a decisión de las autoridades de la comisión mientras que en el caso de las sesiones plenarias se debería contar con un permiso excepcional que permita esta modalidad de trabajo en casos puntuales. El trabajo telemático podría fortalecer, como ha sido expuesto previamente, el rol representativo de los legisladores como así también permitir el trabajo en circunstancias excepcionales como las licencias familiares, por cuidado o enfermedad, como sucede en España desde 2012.

Abordaje sistémico de modernización. Analizar el impacto de la tecnología de forma integral, considerando el efecto que la incorporación de tecnología puede tener sobre otras variables relativas al trabajo legislativo, como puede ser la fragmentación legislativa - en términos del número efectivo de partidos en bancas y la cantidad de bloques en la Cámara -, o el uso del tiempo y la palabra de parte de los legisladores en el recinto. Como indica un documento reciente de CIPPEC sobre el caso argentino, modernizar el Congreso requiere de una serie de reformas que incentiven la cooperación entre los legisladores y fortalezcan la efectividad y productividad legislativa, sin perder la capacidad para reflejar la pluralidad política (Bonvecchi et al, 2018). La incorporación de tecnología no es inocua. Es factible que la introducción de una nueva modalidad de trabajo interactúe de distintas maneras con las prácticas informales o regladas de las cámaras.

Partidos

La adaptación de los partidos al nuevo escenario supone decisiones que ellos deben tomar en cuanto organización política, y otras que deben impulsar a través de sus miembros que ocupan cargos públicos en los poderes legislativos y ejecutivos.

Equidad e inclusión. El primer desafío para la adaptación de los partidos refiere a la promoción de políticas públicas que apunten a cerrar la enorme brecha digital presente en América Latina. Avanzar hacia un acceso inclusivo y equitativo a las herramientas digitales resulta hoy crucial para que los partidos puedan comunicarse con los electores a través del territorio y grupos sociales, y para que éstos tengan un acceso igualitario a la información política. Este objetivo naturalmente antecede a la situación de emergencia sanitaria y excede en mucho a las necesidades de los partidos. Pero la nueva situación expone con mayor claridad la necesidad de avanzar en este sentido.

Digitalización organizativa. Los partidos pueden sacar provecho de las experiencias innovadoras surgidas de la situación de emergencia que han resultado exitosas y les han permitido mejorar los vínculos, con sus propios miembros y simpatizantes y, con el electorado más en general. La realización de charlas y debates en plataformas digitales, con la posibilidad de reunir a disertantes y participantes sin importar su lugar de residencia y sin necesidad de traslados, promovidas a través de redes sociales, se ha demostrado una herramienta valiosa en ese sentido. En la misma línea los partidos parecen haber encontrado beneficios en la digitalización de otras

actividades como programas de capacitación, consultas a los miembros y, eventualmente, en las instancias asociadas a la toma de decisiones en forma colectiva, como convenciones y elecciones internas. Este tipo de actividades podrían contribuir tanto en términos de eficiencia como de representatividad, incrementando la participación de miembros y simpatizantes, y favoreciendo también distintos tipos de activismo. Potenciar las experiencias surgidas de la necesidad de adaptación a la situación de emergencia, y no asumirlas como simples sucedáneos coyunturales, requiere de una decisión en ese sentido, que implica a su vez la inversión de recursos para la digitalización de la vida partidaria.

Institucionalización. Promover la autonomía de las organizaciones partidarias respecto a las estructuras estatales. La adaptación de los partidos supone poder incorporar tecnologías para la gestión interna, utilizar bases de datos, planificar sistemáticamente cursos de acción y uso de recursos a partir de objetivos, capacitar a sus activistas y personal. Sin embargo, todo este conjunto de recomendaciones resulta impensable en el marco de partidos cuyas formas efectivas de organización refieren a su inserción en las estructuras estatales. Sin esquemas organizativos autónomos de las oficinas públicas, difícilmente pueda surgir el incentivo para invertir en herramientas tecnológicas de gestión. Muchos países han sancionado en las últimas décadas normas prohibiendo y sancionando el uso partidista de fondos públicos, o imponiendo restricciones a los funcionarios respecto a la participación en campañas, etc. La experiencia sugiere que estas medidas deben ser acompañadas de mecanismos que permitan hacer efectivo su cumplimiento en forma eficaz.

Regulación electoral y partidaria. Las actividades de campaña más tradicionales son incompatibles con las medidas de distanciamiento social. Así como en la última década del siglo XX y primera del XXI distintos países de la región avanzaron en asegurar el acceso de los partidos a la radio y la televisión, esto debe complementarse hoy con una adecuada regulación de publicidad en internet y redes sociales. Se trata de una agenda regional. Si bien cada país tiene sus particularidades, los problemas son por lo general comunes, y compartir diagnósticos y experiencias es aconsejable. Regular la publicidad electoral en internet asegurando un acceso amplio y equitativo es un requisito indispensable para garantizar el derecho de los ciudadanos a informarse y el de los candidatos y partidos a competir en condiciones libres y limpias.

En el caso de Argentina, es preciso prever que cada partido reconocido cuente con un sitio web actualizado, tal como ocurre ya en muchos otros países. Este sitio debería proveer información sobre su financiamiento, detallando los aportes públicos recibidos así como las rendiciones de gastos presentadas ante la Justicia (tal como ocurre por ejemplo en Brasil). Sería conveniente asimismo revisar los procedimientos para la afiliación partidaria, contemplando la opción de afiliación y desafiliación a través de medios digitales (tal como ocurre por ejemplo en Colombia).

Ciudadanía digital. Avanzar en medidas que garanticen un acceso inclusivo a internet para toda la población, incluyendo la adecuada capacitación en el uso de tecnologías, es hoy un requisito básico de ciudadanía. Se trata de contribuir a la generación de capacidades digitales y generar información sobre los problemas que surgen de la desinformación y del uso y consumo no-responsable de las redes sociales e internet sobre diferentes aspectos de la vida política de los ciudadanos.

Bibliografía

Alegre, Marcelo; Ramiro Alvarez Ugarte; Maricel Asar; Roberto Gargarella; Nahuel Maisley; Julio Montero; y Liliana Ronconi (2020). Cuidar la vida y la Constitución: La limitación de derechos durante la emergencia. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. L. Gioja Facultad de Derecho - Universidad de Buenos Aires. Disponible en: http://www.derecho.uba.ar/investigacion/pdf/2020_pandemia-y-constitucion-lunes-13-de-julio.pdf

Bonvecchi, A., Cherny, N., y Cella, L. (marzo de 2018) Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°200. Buenos Aires: CIPPEC.

Cheibub, Hong, Ji Yeon Jean y Przeworski. (2020). "Rights and Deaths: Government Reactions to the Pandemic". http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3645410

Garza Onofre, Juan Jesús; Sergio López Ayllón, Issa Luna Plá, Javier Martín Reyes y Pedro Salazar Ugarte (2020). Democracia en vilo y la constitución también. Disponible en: https://www.eluniversal.com.mx/opinion/juan-jesus-garza-onofresergio-lopez-ayllon-issa-luna-pla-javier-martin-reyes-y-pedro

Gerbaudo, Paolo (2018). The Digital Party: Political Organisation and Online Democracy, Pluto Press: London

IDEA Internacional (2020). Una llamada para defender la Democracia. Disponible en:https://www.idea.int/sites/default/files/multimedia_reports/A_Call_to_Defend_De mocracy_Letter_Spanish-25June2020.pdf

Katz, R. y P. Mair. (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", Party Politics, vol. 1, núm. 1, 1995, pp. 5-27.

Kreiss, Daniel (2016): Prototype politics. Technology-Intensive Campaigning and the Data of Democracy. Oxford: Oxford University Press.

Levitsky,S; Loxton, Van Dyck y Domínguez (eds.). 2016. Challenges of Party-Building in Latin America. New York and Cambridge: Cambridge University Press.

Lusoli, Wainer, Stephen Ward, Rachel Gibson (Re)connecting Politics? Parliament, the Public and the Internet, Parliamentary Affairs, Volume 59, Issue 1, January 2006, Pages 24–42.

Margetts, 2006.

Murphy, Jonathan. (2020). "Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations. Parliamentary Primer No. 1", International IDEA. Estocolmo.

NDI, Technology: A Planning Guide for Political Parties. Disponible en: https://www.ndi.org/Technology-for-political-parties

OEA (2020). Guía para organizar elecciones en tiempos de Pandemia.

Rosa, Rossana de (2013). "The five stars movement in the Italian political scenario. A case for cybercratic centralism?" eJournal of eDemocracy and Open Government 5 (2): 128-140.

Tchintian, C., Abdala, B. & Seira, I. (abril de 2020). Legislando desde casa. La experiencia de los Congresos en el contexto actual y sus posibles aplicaciones en Argentina. Buenos Aires: CIPPEC

Tchintian, C., Abdala, B. & Seira, I. (abril de 2020). Legislando desde casa. Recomendaciones para el funcionamiento remoto del Congreso en Argentina. Buenos Aires: CIPPEC.

Tullio, Alejandro (2020). Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en tiempos de pandemia y post-pandemia, IIDH-CAPEL.

V.O. Key Jr. (1964). Politics, Parties, & Pressure Groups.

Welp, y Marzuca (2016). La política en la era de la información. Estudio de la presencia en internet de partidos políticos y representantes de Argentina, Paraguay y Uruguay. Perfiles latinoamericanos. 47.

Wills-Otero, L. (2020). Party Systems in Latin America. Oxford Research Encyclopedia of Politics. Disponible en:

https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1683.

Youngs, Richard y Panchulidze, Elen (2020). GLOBAL DEMOCRACY & COVID-19:UPGRADING INTERNATIONAL SUPPORT. Disponible en: https://www.idea.int/sites/default/files/publications/global-democracy-and-covid-19.pdf



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de las autoras y el autor

María Belén Abdala

- Coordinadora del Programa Instituciones Políticas de CIPPEC

Licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés) y magíster en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella).

Gerardo Scherlis

 Consultor del Programa Instituciones Políticas de CIPPEC para el proyecto "El futuro de los partidos políticos y los Congresos en América Latina"

Investigador del Conicet y profesor titular regular en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Licenciado en Ciencia Política y Abogado (Universidad de Buenos Aires), y doctor en Ciencia Política (Universidad de Leiden).

Carolina Tchintian

Directora del Programa Instituciones Políticas de CIPPEC

Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella) y doctora en Ciencia Política (Rice University).

El programa de Instituciones Políticas agradece a Yanina Welp, Pablo Morales, Sarah Travis, Juan Manuel Abal Medina, Juan Fernando Reyes Kuri, Dolores Martínez, Esteban Sánchez Rivera, y Manuel Cotado, por su participación en los encuentros de discusión sobre las adaptaciones de las instituciones latinoamericanas durante la pandemia.

Además, agradece muy especialmente el constante apoyo de Francisco Herrero, Dayana Chaparro y Andrea Fernández, cuya mirada atenta y comentarios enriquecieron este documento y las actividades que lo hicieron posible.

Para citar este documento:

Abdala, M.B., Scherlis, G. y Tchintian, C. (agosto 2020). *Congresos y partidos en América Latina: el antes y después de la pandemia*. Buenos Aires: CIPPEC.

ROGRAMA DE INSTITUCIONES POLÍTICAS	INFORM

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Informes de CIPPEC buscan presentar y difundir el trabajo que los programas realizan en el marco de sus proyectos con socios del sector público, privado y de organismos internacionales.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabajo por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello, analiza y promueve políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina.

INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES (NDI) es una organización internacional no partidista y sin fines de lucro, cuya misión es contribuir a promover y fortalecer la democracia a nivel mundial. El NDI ofrece asistencia técnica a líderes de partidos políticos y de la sociedad civil que promuevan valores, prácticas e instituciones democráticas.

RED INNOVACIÓN es un proyecto regional que permite el intercambio de experiencias entre líderes y lideresas políticas y sociales de América Latina y el Caribe. Facilitamos espacios de comunicación y diálogo entre organizaciones de sociedad civil, líderes políticos, sociales y expertos de Latinoamérica.

www.cippec.org

www.ndi.org

www.redinnovacion.org





