

Peña-López, I. (2025). "Resolución de problemas retorcidos mediante aproximaciones de Gobierno Abierto. El caso de las Elecciones al Parlament de Catalunya durante la pandemia de COVID-19". En Cruz-Rubio, C.N. & Ramírez Alujas, Á.V. (Eds.), *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*, 225-255. Madrid: INAP

## RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS RETORCIDOS MEDIANTE APROXIMACIONES DE GOBIERNO ABIERTO: EL CASO DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENT DE CATALUNYA DURANTE LA PANDEMIA COVID-19

*Ismael Peña-López*<sup>1</sup>

Ex director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña (España)

### **Resumen:**

Los problemas complejos (*wicked problems*) son uno de los mayores desafíos de la política pública dado que, por su propia definición, no existe un heurístico genérico para abordarlos. Durante los primeros meses de la pandemia de COVID-19, y hasta implementarse masivamente las campañas de vacunación, la celebración de elecciones en todo el mundo supuso un desafío en términos de salud pública, derechos fundamentales y legalidad y legitimidad de los procesos. Estudiamos el caso de las elecciones al Parlament de Catalunya, celebradas en el pico de la 3.<sup>a</sup> ola de la pandemia en España, con diferencia la más contagiosa hasta la fecha y con la campaña de vacunación todavía muy incipiente. Analizamos cómo la aplicación sistemática de un paradigma de Gobierno Abierto permitió un abordaje exitoso del problema complejo. Mostramos, además, cómo se aplicó de forma estructural y sistemática, embebida en las tareas cotidianas de

---

<sup>1</sup> Durante todo el período de tiempo que comprende este caso, el autor ocupaba el cargo de Director General de Participación Ciudadana y Procesos Electorales de la Generalitat de Catalunya, por lo que fue el máximo responsable de toda la estrategia y organización del dispositivo electoral que aquí analizamos. Además de la bibliografía citada, el autor ha podido acceder a muchas otras fuentes de información directas para la realización del caso. Este capítulo está dedicado, en agradecimiento, al equipo de la subdirección general de procesos electorales y la oficina electoral, así como a las decenas de miles de personas que concurrieron en la preparación de los comicios, entre ellos y muy especialmente a Núria Arbussà, Óscar Cristóbal, Aman Blasco, Jordi Miró, Rosa M. Vilar, Glòria Moreno, Mari Carmen Ruiz, Míriam Carrera, Maria Javierre, Carla Santos, Lluís Anaya, Oscar Soriano, Xavier Llebaria, David Mestres, Carmen Cabezas, Sergio Delgado, Josep Maria Reniu y Simón Pérez.

la Administración, suponiendo un cambio de cultura radical en uno de los ámbitos más protocolizados e inflexibles como el dispositivo electoral.

**Palabras clave:**

Elecciones, COVID-19, problemas complejos, problemas retorcidos, *wicked problems*.

## EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

La noche del sábado al domingo del 14 de marzo de 2020 entró en vigor el total confinamiento de la población española por la pandemia de COVID-19. Tres días después, las elecciones al parlamento vasco y gallego **convocadas** para el siguiente 4 de abril se aplazaron *sine die*. En un hiato quedaban también las elecciones al parlamento catalán que, aunque sin fecha, el President de la Generalitat de Catalunya había anunciado que se convocarían esa misma primavera.

Pasada la primera ola de la pandemia en España —no la más contagiosa, pero sí, con diferencia, la más mortífera— se aprovechó, no sin mucha incertidumbre y las correspondientes dudas, convocar de nuevo las elecciones vascas y gallegas, que acabarían celebrándose a mediados de julio, justo cuando la tendencia a los contagios volvía a crecer.

El gobierno catalán no aprovechó la ocasión para anticiparse —sin duda una oportunidad perdida—, pero una causa pendiente del President de la Generalitat con la Justicia terminó con su inhabilitación el 28 de septiembre de 2020. Ante la imposibilidad de los grupos parlamentarios —en plena segunda ola de la pandemia, peor que la primera— de nombrar nuevo presidente, el 21 de diciembre de 2020 se convocaban elecciones al Parlament de Catalunya para el próximo 14 de febrero de 2021.

Esta convocatoria llegaba en un delicado momento político: Cataluña había celebrado un referéndum no autorizado por el Estado Español el 1 de octubre de 2017. El referéndum había sido violentamente reprimido por las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, el Parlamento disuelto, los principales dirigentes del gobierno catalán encarcelados o en el exilio, y la institución del ejecutivo regional intervenida por el ejecutivo estatal durante 7 meses. Las nuevas elecciones se convocaban tras la intervención del estado en el gobierno catalán, una legislatura breve y convulsa, una inhabilitación del presidente y, en consecuencia, un contexto sociopolítico muy polarizado e inestable.

Para complicar más la situación, dos semanas después de la convocatoria electoral la pandemia estaba desbocada y se encaminaba a su tercera ola, con

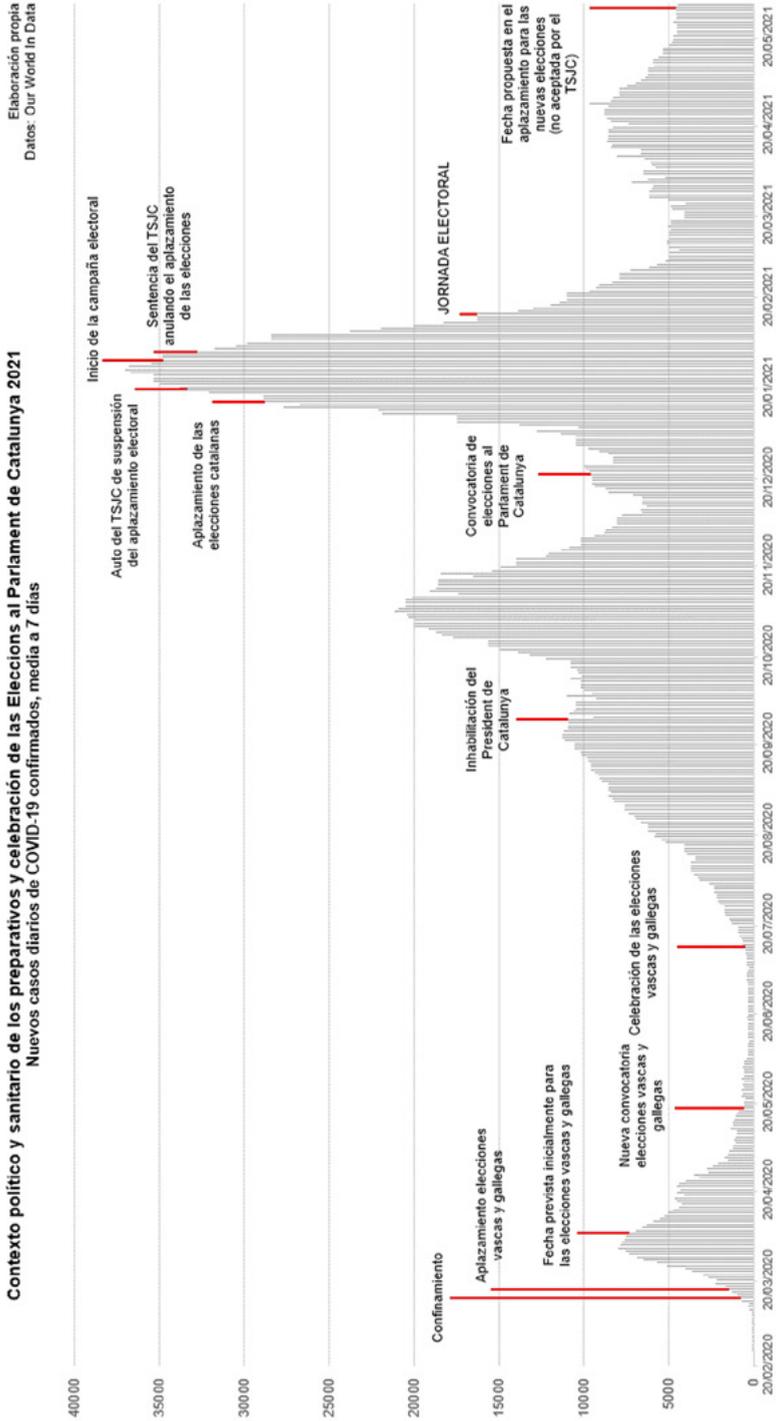
diferencia la más contagiosa hasta el momento, la campaña de vacunación en un estado muy poco avanzado y los conocimientos sobre la pandemia y su profilaxis todavía embrionarios. El 15 de enero de 2021 el Govern de la Generalitat decidió aplazar las elecciones hasta el 30 de mayo, momento en que se preveía que la tercera ola habría finalizado (como así fue).

Ante diversos recursos, el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (TSJC) anuló cautelarmente (19 de enero) para luego sentenciar que dejaba sin validez (1 de febrero) el aplazamiento electoral.

A pesar de celebrarse casi un año después del primer toque de queda, las instituciones españolas —sobre todo los legislativos estatal y regionales, pero también algunos tribunales como el propio TSJC o la Junta Electoral Central— se habían mostrado totalmente incapaces de aprobar o interpretar normas que pudiesen facilitar el dispositivo electoral o resolver los múltiples retos sociales, jurídicos y económicos que la COVID-19 planteaba (Cebrián Zazurca, 2021 y 2023; Fernández Esquer, 2021).

Las elecciones al Parlament de Catalunya se prepararon, pues, durante la subida a la tercera ola. La campaña electoral empezó en el punto álgido de la misma y las elecciones terminaron celebrándose, como estaba previsto, el 14 de febrero de 2021, todavía con un alto ritmo de contagios, miles de personas en cuarentena en sus hogares, un clima de miedo y dudas sobre el proceso en general y la Administración atada de pies y manos y sin más herramientas que las habituales en unas elecciones ordinarias.

Gráfico 1. Contexto político y sanitario de los preparativos y celebración de las Elecciones al Parlament de Catalunya 2021



## Más que complejo: un problema retorcido

La organización de unas elecciones es un desafío logístico laborioso, pero totalmente pautado y sin puntos ciegos. Las correspondientes normas marcan en todo momento las tareas y sus plazos y un equipo bien dimensionado y experto —más allá de la intensidad del momento y el margen de error cero— sabe que si aplica el protocolo lo más razonable es que todo salga bien.

La pandemia de la COVID-19 convertía en inservible todo lo aprendido hasta el momento. Las restricciones sanitarias, diversos frentes de incertidumbre, los diversos cambios de hábitos y actitud en los últimos meses convertían en imprevisible hasta el más rutinario punto de un protocolo.

El reto de organizar el dispositivo electoral iba mucho más allá del problema complejo, donde las variables, a pesar de numerosas, conforman un terreno de juego delimitado y un conjunto de soluciones finitas y evaluables.

Subconjunto de la gestión de la propia pandemia, la Administración electoral se enfrentaba a un problema complejo (Rittel J. Webber, 1973) cuya solución definitiva probablemente no existe, no hay tiempo para ensayos y el error puede ser concluyente; la trayectoria histórica y el contexto determinan tanto la definición del problema que la comparativa con otros casos puede ser inspiradora pero no determinante, haciendo único el problema además de irresoluble por la imposibilidad de cambiar decisiones pasadas; dada este abanico de posibilidades, las vías de actuación son también múltiples y con múltiples explicaciones, con lo que se abre, a su vez, un abanico de arbitrariedades.

En el caso de las elecciones catalanas, estos factores retorcidos o *wicked* se pueden agrupar de la siguiente forma:

- La **disyuntiva entre salud o democracia**, aquí el sufragio activo y pasivo.
- La **limitación del control** sobre los actores que toman parte de las elecciones, dado que la Administración electoral solamente tiene poder jerárquico sobre muy pocos de los actores que concurren en su organización, empezando por los propios votantes y candidatos; diversos actores de la administración local y estatal; tribunales y juntas electorales; miembros de las mesas, acreditados y apoderados; etc.
- La **imposibilidad de actuar sobre el contexto normativo**, fuera de su alcance, ya sea por falta de tiempo o de competencias sobre la materia.

- Información y comunicación en **contexto adverso**, con gran incertidumbre sobre la crisis de la COVID-19 aunado a un desconocimiento generalizado por parte de la ciudadanía sobre la organización electoral, dando lugar a una gran variedad de **narrativas** que pueden determinar el desarrollo electoral: la calidad técnica, la organización, la campaña, la legitimidad y, por último, el impacto en la salud, tanto a nivel individual como colectivo.

## La dificultad de trasladar otras opciones

Durante el año 2020, en el mundo se habían celebrado más de 150 elecciones y se habían aplazado cerca de otras 100 (International IDEA, 2020b).

Sin embargo, las conclusiones arrojadas por los muy diversos informes y análisis publicados (Barrat i Esteve, 2019; California Secretary of State, 2020; Debré, 2020; Gobierno Vasco, 2020; Government of the Republic of Korea, 2020; International Foundation for Electoral Systems, 2020; International IDEA, 2020a, 2020b, 2020c; IRIAD-The Electoral Hub, 2021; Jayasinghe y Samarajiva, 2020; Krimmer, Dueñas-Cid y Krivonosova, 2020; Krivonosova, 2020; Radjenovic, Maňko Eckert, 2020; Scottish Government, 2020; Vashchanka, 2020)<sup>2</sup> retrotraía a la Administración electoral a las conclusiones anteriormente mencionadas sobre los problemas retorcidos: no hay solución directamente trasladable al propio problema, a lo sumo inspiraciones o ideas vagas.

Además, y como también se ha comentado más arriba (Cebrián Zazurca, 2021 y 2023; Fernández Esquer, 2021), las posibilidades de cambios legislativos (tanto a nivel estatal como a nivel catalán) así como de interpretaciones generosas de las normas de procedimiento electoral fueron descartadas una y otra vez. Salvo muy marginales (en importancia e impacto) excepciones, la Administración electoral catalana no tendrían ningún instrumento específico para abordar la complejidad del problema retorcido: la ley electoral ni la Junta Electoral Central no permitieron cambiar ni quién emitía el voto (debe ser el mismo elector, sin dejar opción a subrogarlo), ni cuándo (el mismo día de la votación —con la excepción del voto por correo— sin posibilidad de anticipar o repartir el voto en diversas jornadas), ni dónde (solamente en sede electoral

---

<sup>2</sup> Además del trabajo documental, la Dirección General de Participación Ciudadana y Procesos Electorales, con la ayuda de las delegaciones en el exterior de la Generalitat de Catalunya, analizó directamente 25 casos estatales e internacionales, la mayoría de ellos mediante entrevistas personales con los responsables gubernamentales de las respectivas Administraciones electorales.

—también con la excepción del voto por correo—, eliminando la posibilidad de urnas móviles), ni cómo (papeleta oficial en urna —u dispositivo de Correos—, vetando el voto electrónico).

## La aproximación al problema complejo

Algunas instituciones catalanas intentaron contribuir al debate desde varios ámbitos (Comissió Jurídica Assessora, 2020; Síndic de Greuges de Catalunya, 2020a, 2020b, 2021a, 2021b; Requejo Coll, 2020) pero o bien pudieron solamente realizar un detallado inventario de las múltiples limitaciones ya comentadas o, incluso, en algunos casos, demostraron desconocer el detalle de la operativa electoral, llegando a entorpecerla reabriendo debates ya superados.

Dada la dificultad de encontrar una nueva solución válida, la Administración electoral catalana optó por descomponer el problema complejo en sus componentes básicos o elementales a partir de la identificación de los bienes personales y jurídicos a proteger (Council of Europe, 2020; OHCHR, 2020a, 2020b; OSCE, 2020; Santana, Rama y Casal Bértoa, 2020; UNDP, 2020; Venice Commission, 2020a, 2020b) y, así, no solamente poder abordarlo por partes sino, también, poder establecer dispositivos ad-hoc de desarrollo y control sobre dichos bienes para garantizar su protección efectiva.

El problema complejo quedó así reducido a tres objetivos fundamentales (Generalitat de Catalunya, 2020a<sup>3</sup>):

- Minimizar los riesgos sobre la **salud**, en sus dos vertientes: minimizar el impacto sobre la evolución general de la pandemia (salud pública) y minimizar el riesgo de contagio por formar parte de la organización o de ejercicio del derecho a voto (salud personal).
- Garantizar el **derecho a voto**: todo ciudadano tiene derecho a votar, sin excepción. Por una parte, trabajando para minimizar los votantes afectados por incidencias o excepciones; por otra, previniendo la abstención por motivos ajenos a los políticos.
- Proteger la **legitimidad** del proceso: maximizar la transparencia y nivel de consenso sobre el proceso, y minimizar comportamientos de boicot.

---

<sup>3</sup> Si bien la versión finalmente publicada, la v7.5, es de finales de octubre, el primer documento empezó a esbozarse ya en mayo de 2020 y para julio ya existía una versión de trabajo completamente funcional.

## EL ESTADO COMO PLATAFORMA

Dada la imposibilidad de cambiar el marco normativo, así como de validar ex-ante el rango de soluciones, se optó por apostar por un cambio organizativo radical: en lugar de tomar directamente muchas de las decisiones, que la Administración operase como una suerte de plataforma y así:

- Permitir la concurrencia de nuevos actores.
- Potenciar la economía del procomún en la toma y despliegue de decisiones públicas y colectivas.
- Transitar de un modelo de toma de decisiones públicas basado en el monopolio de la información y de los instrumentos de decisión a otro modelo basado en la facilitación y la cooperación (Peña-López, 2019b).

De esta forma, se perseguía abandonar un sistema jerárquico (*de facto* inexistente) a favor facilitar, dinamizar y vertebrar un ecosistema de gobernanza pública que «articula[se] actores, espacios e instrumentos alrededor de un conjunto de infraestructuras abiertas y distribuidas ricas en conocimiento para la toma de decisiones colectivas» (Peña-López, 2020). Ello debía permitir decisiones rápidas, localizadas, de forma distribuida, eficaces y eficientes, a la vez que dirigidas a conseguir un objetivo común —o, en la práctica, los tres objetivos fundamentales de salud, derecho a voto y legitimidad—.

Se trataba de armar un sistema de gobernanza apoyado por una infraestructura pública, común, que permitiese que los distintos dispositivos — institucionales o no, de la Administración o privados— pudiesen actuar de forma concurrente según el perfil del actor, objetivo perseguido y escenario de intervención. Que para cada combinación de estos factores fuese posible identificar cuál era la pregunta central, cuáles los componentes del sistema (nombrado, enmarcado, relación sistémica o relacional), con qué equipos se trabajaba y con qué tipo de organización. Se perseguía un mapeado del sistema y de sus activos (Omidyar Group, 2017), para que incluso de forma no coordinada el conjunto fuese capaz de conseguir los objetivos colectivos.

A partir de los documentos técnicos que se habían generado a nivel internacional (Organización de Estados Iberoamericanos, 2020), estatal (Boletín Oficial del Estado, 2020; Gobierno de España, 2020; Ministerio de Sanidad, 2020) o regional (Generalitat de Catalunya, 2020b, 2020d) se elaboró un primer documento de trabajo, *Consideraciones para la organización de una convocatoria electoral con seguridad para la salud, garantías de voto y legitimidad democrática* (Generalitat de Catalunya, 2020a) que, a pesar de ser un

borrador en constante actualización, se compartió en abierto para su escrutinio público y mejora colectiva.

Fruto de este documento y el debate que generó se acabaron produciendo cinco protocolos de actuación (Generalitat de Catalunya, 2020e, 2020f, 2020g, 2020h, 2020i) que orientaban y daban instrumentos para operar en el ámbito de la política institucional, la comunicación, el diseño de dispositivos electorales institucionales, la logística y la campaña electoral. Una última guía práctica (Generalitat de Catalunya, 2020c) proporcionó información de carácter técnico sobre la organización y monitoreo de los aspectos sanitarios en las sedes electorales y durante la jornada electoral.

Lo más destacable de estos informes, guías y protocolos —además de proporcionar instrucciones detalladas sobre determinados procedimientos y su rango de aplicación e interpretación— es que incorporaban los heurísticos para la toma de decisiones, incluyendo las variables y fuentes de datos para ello, así como los umbrales que disparaban las decisiones y su sentido. Se permitía, con ello, informar a todos los actores sobre los porqués, aportarles instrumentos de prospectiva en materia de decisiones públicas y, en última instancia, poder acomodar sus propias decisiones y protocolos particulares a un marco común sin necesidad de requerir autorización o comunicación previa.

## TRANSPARENCIA Y DATOS ABIERTOS

Los datos y la información —la transparencia en general— fueron tomados como una infraestructura fundamental desde el primer momento. La Administración ya disponía de una plataforma de datos abiertos de larga tradición<sup>4</sup> desde la que se publicaban los datos relativos a la pandemia de COVID-19. Cabía añadir a estos datos abiertos toda la información que permitiese abrir la caja negra de la toma de decisiones, a tres niveles:

- Información: que la ciudadanía tuviese el contexto y uso sobre los datos de forma abierta y accesible, en cantidad, de calidad, a tiempo.
- Deliberación: que todos los actores pudiesen (re)utilizar esos datos e información para sus propias deliberaciones y, eventualmente, decisiones, por lo que la información debía comprender todos los aspectos técnicos posibles —logística, legal y normativa, politológica y filosó-

---

<sup>4</sup> <[https://governobert.gencat.cat/ca/dades\\_obertes/inici/](https://governobert.gencat.cat/ca/dades_obertes/inici/)>.

fica, etc.— y, ante todo, estar orientada a resultados, evitando las especulaciones y siendo constructiva para avanzar sin reabrir debates.

- Legitimación: la información perseguía una cuestión nada menor: contribuir al objetivo fundamental de proporcionar legitimidad a todo el proceso electoral, con lo que el tono empático y asertivo era clave para ello —evitando, a toda costa, la confrontación y la polarización, o la entrada en debates estériles, de boicot o de desinformación—.

Sobre esta cuestión, es pertinente detenerse en el documento *Consideraciones para la organización de una convocatoria electoral con seguridad para la salud, garantías de voto y legitimidad democrática* (Generalitat de Catalunya, 2020a) comentado más arriba. El primer borrador de este documento se creó a finales de junio de 2020 para uso interno. A pesar de no haber sido aprobado oficialmente, se difundió en abierto la v7.5 a finales de octubre (1) para rendir cuentas de los trabajos realizados hasta el momento y (2) abrir a terceros la información y los análisis para que éstos pudiesen trabajar a partir de ellos. Este trabajar en abierto, sin esperar el documento oficial, fue, sin duda un acierto: una parte del documento se aprobó quince días después, pero el resto de los documentos generados a partir de *Consideraciones...* no se aprobaron por motivos estrictamente políticos hasta casi diez semanas después, una semana después de convocadas las elecciones.

En este contexto, la transparencia y el trabajo en abierto fueron esenciales para ganar un tiempo del que no se disponía, ganar legitimidad y confianza para operativo electoral, así como obtener una ventaja informativa y comunicativa sobre el resto del ecosistema mediático, como veremos más adelante. Además de sortear estrategias de política partidista que amenazaban con boicotear todo el dispositivo electoral.

## **El cuadro de mando**

Identificados los objetivos fundamentales, el ecosistema de gobernanza pública a articular, así como las variables e indicadores a utilizar, se procedió a realizar un cuadro de mando que permitiese contrastar el avance del operativo electoral, así como los umbrales a partir de los cuales un determinado aspecto podía poner en riesgo un objetivo o un ámbito y, con ellos, el proceso electoral en conjunto.

El cuadro de mando se realizó cruzando en una matriz de doble entrada los objetivos fundamentales, por una parte, con cinco ámbitos de actuación clave en el desarrollo de un proceso electoral (James y Alihodzic, 2020)<sup>5</sup>. En el cuadro de mando se incorporaron diversos tipos de indicadores, evaluando para cada uno de ellos un umbral de riesgo en 5 niveles, tal y como muestra la Tabla 1.

La Tabla 2 y la Tabla 3 muestran, esquemáticamente y en detalle, respectivamente, el cuadro de mando en el momento de tomar la decisión de aplazar las elecciones Generalitat de Catalunya, 2021). Nótese que es un cuadro de mando algo heterodoxo: incorpora indistintamente indicadores de estado, de percepción y de resultado. El cuadro debe situarse en el contexto de la cambiante situación, así como herramienta de apoyo al seguimiento de los dispositivos puestos en marcha mediante los protocolos aprobados por la Administración electoral.

Tabla 1. **Matriz de objetivos fundamentales y ámbitos de actuación con clave de la escala de umbrales de riesgo**

| Ámbito / Objetivo | Salud | Derechos | Legitimidad | Umbrales de riesgo        |
|-------------------|-------|----------|-------------|---------------------------|
| Deliberación      |       |          |             | Sin afectaciones          |
| Sufragio pasivo   |       |          |             | Afectaciones sin impacto  |
| Sufragio activo   |       |          |             | Afectaciones menores      |
| Organización      |       |          |             | Afectaciones críticas     |
| Implantación      |       |          |             | Afectaciones muy críticas |

Fuente: Generalitat de Catalunya, 2021.

<sup>5</sup> La publicación del trabajo de Toby S. James y Sead Alihodzic llegó en un momento providencial y fue de una utilidad crucial para la estructuración del cuadro de mando. Nuestro más sincero agradecimiento.

Tabla 2. Cuadro de mando esquemático de impacto de la COVID-19 sobre ámbitos de legitimidad y objetivos, y cuadro de decisión sobre el aplazamiento electoral

| Objetivo        | Ámbito | Salud | Derechos | Legitimidad | Salud | Derechos | Legitimidad |
|-----------------|--------|-------|----------|-------------|-------|----------|-------------|
| Deliberación    |        | Light | Dark     | Dark        | Light | Dark     | Dark        |
|                 |        | White | Light    | White       | Light | Dark     | Dark        |
| Sufragio pasivo |        | Light | Light    | Dark        | Light | Light    | Dark        |
|                 |        | White | Dark     | White       | Light | Light    | Dark        |
| Sufragio activo |        | Light | Light    | Dark        | Light | Light    | Dark        |
|                 |        | Light | Light    | Dark        |       |          |             |
|                 |        | Light | Light    | Dark        |       |          |             |
|                 |        | Light | Light    | Dark        |       |          |             |
|                 |        | Light | Light    | Dark        |       |          |             |
|                 |        | Light | Light    | White       |       |          |             |
|                 |        | Light | Dark     | White       |       |          |             |
|                 |        | Light | White    | White       |       |          |             |
| Organización    |        | Light | Light    | Light       | Light | Light    | Dark        |
|                 |        | Light | Light    | Dark        |       |          |             |
|                 |        | Dark  | Light    | Dark        |       |          |             |
|                 |        | White | Light    | White       |       |          |             |
|                 |        | White | Light    | White       |       |          |             |
| Implantación    |        | Light | Light    | Light       | Dark  | Light    | Dark        |
|                 |        | Dark  | White    | Dark        |       |          |             |
|                 |        | Dark  | White    | Dark        |       |          |             |
|                 |        | White | White    | Dark        |       |          |             |

Fuente: Generalitat de Catalunya, 2021.

Un último aspecto relacionado con la transparencia rendición de cuentas fue la creación de la Mesa de Partidos. Disuelto el Parlament por la convocatoria de elecciones, era necesario establecer un órgano de coordinación al más alto nivel político, con dos objetivos: (1) consensuar líneas de acción y (2) aportar legitimidad a estas acciones mediante el respaldo explícito de todos los grupos políticos con representación (y a la sazón candidatos a las elecciones).

La publicación íntegra y en abierto de las actas de las reuniones mantenidas en dicha Mesa, tanto a nivel técnico como plenario, tuvo dos resultados buscados. Por una parte, información a la opinión pública de la complejidad de la situación y, por tanto, de las deliberaciones suscitadas alrededor de su abordaje. Por otra, y más importante, desincentivar comportamientos tácticos o partidistas que pudiesen socavar la legitimidad del proceso electoral.

Tabla 3. Cuadro de mando del impacto de la COVID-19 en las elecciones en el momento de su aplazamiento

| Objetivo<br>Ámbito | Salud  | Derechos   | Legitimidad  |
|--------------------|--|--|--|
| Deliberación       | Riesgo sobre la salud de deliberaciones formales e informales      | Derecho de reunión restringido a pesar de que garantizado                    | Atención de la ciudadanía fuera de la campaña                              |
|                    |  | El confinamiento limita el debate en general                                 |  |
| Sufragio pasivo    | Riesgo salud actos de campaña                                      | Protocolo actos de campaña   | Hegemonía mediática de la epidemia.  |
|                    |  | Limitaciones a los actos de campaña.   |  |
| Sufragio activo    | Protocolo de locales electorales                                   | Las personas contagiadas podrán votar  | Miedo al contagio en la hora de ir a votar                                 |
|                    | Riesgo por la salud votantes                                       | Protocolo voto por correo<br>Ampliación de plazo                             | Riesgo de no constituir todas las mesas y menor legitimidad en voto a 48h  |
|                    | Riesgo por la salud de los miembros mesa                           | Solicitud telemática del voto por correo y refuerzo expedición idCAT Certif. | Impacto diferencial de la crisis COVID-19 puede imprimir sesgos            |
|                    | Reducción de votantes por mesa. Cambio de locales                  | Entrega del voto por correo al cartero                                       | Dudas del Síndico sobre la factibilidad de votar de personas en cuarentena |
|                    | Voto por franjas. No obligatorias                                  | Voto accesible.  |  |
|                    | Voto preparado de casa (remisión o descarga)                       | Graves deficiencias al voto exterior. Ampliación parcial de plazo            |  |
|                    | Reducción de apoderados en mesa                                    |  |  |
|                    | Denegación del voto por correo a residencias                       |  |  |
|                    | Denegación de ampliar la excepción a miembros mesa mayores 60 años |  |  |

| Objetivo<br>Ámbito | Salud  | Derechos  | Legitimidad  |
|--------------------|--|---|--|
| Organización       | Protocolo Dispositivo COVID-19   | Decretos aprobados con normalidad                                       | Protocolo comunicación institucional   |
|                    | Riesgos para los equipos de la organización  | Materiales elaborados con normalidad                                    | Trabajo colaborativo entre instituciones   |
|                    | Contexto sanitario tendente a empeorar   | Tensión organizativa en ámbitos del voto por correo.                    | Dificultad de reclutar miembros mesa por miedo al contagio                           |
|                    |  | Tensión organizativa en algunos ámbitos de envío de material electoral. |  |
|                    |  | Sobrecoste dispositivo COVID  |  |
| Implantación       | La implantación del resultado electoral no tendrá efectos en Salud                       | La epidemia no impedirá implantar el resultado de las elecciones        | Protocolo Mesa de Partidos   |
|                    | Dudas sobre el impacto sanitario en general de celebrar las elecciones                   |   | Indicadores de indecisos y de abstención   |
|                    | Dudas sobre la conveniencia en general de celebrar las elecciones en términos sanitarios |   | Conveniencia en general de celebrar las elecciones en términos políticos y sociales. |
|                    |  |   | Marco internacional comparado con celebración electoral fuera de oleadas.            |

*Fuente:* Generalitat de Catalunya, 2021.

## PARTICIPACIÓN

La estrategia de participación, como a estas alturas puede suponerse, distó mucho del tradicional proceso de participación proyectado desde las instituciones, programado al detalle en todos sus aspectos, y con fases distintas entre sí con partes donde se hace un llamado a la participación y partes donde las instituciones funcionan de forma más o menos ajena a la ciudadanía.

Al contrario, bajo ese paradigma de Administración como plataforma, la participación se concibió más como un diálogo constante entre la Administración, otras administraciones y la ciudadanía en general.

Sí coincidió la participación ciudadana en el proceso electoral en los fundamentos de un proceso de participación tradicional: la existencia de un grupo motor, de un mapeado de actores y de la incorporación de los comentarios de terceros al diseño y ejecución de la policía pública.

### **Grupos motor y dispositivos distribuidos**

Si bien hemos hablado de grupo motor, en propiedad se crearon diversos grupos motor de forma distribuida y solamente coordinados por la oficina electoral central.

Hay que tener en cuenta que un proceso electoral moviliza diversas coronas de colaboradores con distintas implicaciones. En el caso catalán, el núcleo central de la oficina electoral se inició con 7 personas para pasar a ser poco más de una docena en unas semanas. Este pequeño grupo tenía responsabilidad última sobre todos los procesos, a pesar de, como se ha comentado, en muchos casos no tener poder jerárquico ni tan sólo control sobre una parte importante de los mismos. A este grupo se le añadía una primera corona de cerca de 200 colaboradores pertenecientes, en su mayoría, a la Administración responsable de las elecciones, así como otros colaboradores clave. La segunda corona pertenecía, sobre todo, a la administración local y alguna otra administración, lo que añadía cerca de 2.000 personas al equipo. En una tercera corona se situaban los miembros que gestionan las mesas electorales durante la jornada de votación, cerca de 30.000, que acaban sumando más de 100.000 al incluir interventores, apoderados de las candidaturas o cuerpos de seguridad. Por supuesto, estos grupos o coronas de colaboradores no son homogéneos entre sí: sólo en la administración local coinciden al menos tres perfiles de colaboradores.

Para organizar la gran cantidad y variabilidad de actores, el grupo motor —la oficina electoral— creó grupos motores distribuidos, es decir, con gran autonomía de funcionamiento y decisión, trabajando a menudo de forma horizontal y compartiendo, más que un orden jerárquico, una infraestructura de toma de decisiones común. Así, se creó un dispositivo de contratación, compras y servicios; de datos, información y tecnología; de comunicación; para el voto exterior; sobre protección civil (existente ya en la Administración como responsable de los temas relacionados con la pandemia); sobre cuestiones COVID-19 estrictamente relacionadas con el ámbito electoral; con los locales electo-

rales (en general administración local); el dispositivo de seguridad (con la policía regional y local); y la Mesa de Partidos —entre los más importantes, a los que habría que añadir otros dispositivos estatales como las juntas electorales, oficinas de correos y delegación del gobierno—.

La creación de esta constelación de dispositivos, así como su diseño enormemente autónomo y básicamente coordinado a nivel de plataforma de decisión compartida respondía a una segmentación fruto de mapa de actores. Se distinguió entre actores institucionales y ciudadanía en general. Entre los primeros, se detalló entre las distintas administraciones (Administración electoral convocante, estatal, municipal, juntas electorales a tres niveles, judiciales), las instituciones políticas (grupos parlamentarios y candidaturas, con distintas necesidades, incentivos e interlocutores) y la sociedad civil organizada (también con una gran pluralidad interna de necesidades, incentivos e interlocutores).

Dentro de la ciudadanía, se distinguió muy claramente entre aquella directa o indirectamente implicada en la gestión electoral (miembros mesa, interventores y apoderados), los medios de comunicación (tradicionales, redes, sociales) y los votantes sin otro tipo de vinculación más que su ejercicio del voto durante la jornada electoral (aunque se les agrupó en votantes sanos, de riesgo, y contagiados y contactos de contagiados).

En todos los casos se dibujaron escenarios tanto del ámbito formal como del informal o extrainstitucional, así como términos intermedios de tipo oficioso dentro de entornos institucionales.

Para cada grupo de actores del mapa, y para cada escenario, se dibujaron estrategias que permitiesen un intercambio de información, de deliberación y de incorporación de opiniones. En todos los casos el objetivo era converger sobre el interés compartido de que el proceso saliese bien y, bajo una relación de confianza, resultar útiles los unos para los otros: la Administración como proveedora de información de calidad y capaz de articular soluciones surgidas de abajo-arriba; los actores como proveedores de diagnóstico y percepción de la situación y capaces de prescribir en el terreno el diseño oficial del dispositivo electoral. Los vínculos de confianza clave fueron, respectivamente, el consenso y la autoridad (*auctoritas*) para con las instituciones; la utilidad, la veracidad y la agilidad para con los medios de comunicación; y la claridad, desintermediación y referencia rápida para la ciudadanía en general.

Las claves del trabajo —y del éxito— con los grupos motor y dispositivos distribuidos fueron:

- El uso de una fuente común de datos, información y, eventualmente, análisis y contraste.

- El uso de infraestructura compartida —protocolos, metodologías, estrategias, marca y mensaje, (a menudo) tecnología— sobre la cual construir las propias derivadas o declinaciones del marco común.
- Dinamización y facilitación de espacios y canales propios, de confianza, donde la comunicación bidireccional y multidireccional era la norma, de forma que se posibilitase la deliberación y la propuesta de iniciativas y de mejoras.
- Diseño, elaboración y producción de forma colaborativa dentro de los grupos motor y dispositivos distribuidos de comunicaciones segmentadas y personalizados, instrucciones para colectivos específicos, materiales especializados.

Sin ser una lista exhaustiva, hubo grupos motor y dispositivos distribuidos en muy diversos ámbitos:

- Organización central de las elecciones.
- Tres dispositivos COVID-19, uno de ellos específico para las elecciones.
- Dispositivo tecnológico y de datos.
- Dispositivo económico, de compras y servicios.
- Dispositivo de seguridad.
- Varios dispositivos de comunicación, uno de ellos con los medios.
- Mesa de partidos, dispositivo de atención a las candidaturas.
- Varios dispositivos de coordinación, a distintos niveles y con distintas agrupaciones territoriales, con las administraciones locales.
- Grupo motor para las Juntas Electorales.
- Dispositivo de coordinación con el Estado, la Oficina del Censo Electoral.
- Grupo motor para el voto exterior.
- Diversos grupos motor con organizaciones de personas con movilidad, visión o cognición reducida, así como ancianos.
- Además de equipos *ad hoc* para distintas circunstancias.

Estos grupos trabajaron siempre con toda la información compartida en abierto, evaluando, deliberando y haciendo propuestas sobre el funcionamiento de distintos ámbitos de la organización electoral, contribuyendo a comunicados, documentos y procedimientos de todo tipo.

## **Fomento de la comunicación transmedia**

La disparidad de actores y grupos motor o dispositivos no permitía una comunicación lineal, unidireccional, unimodal si lo que se perseguía era el diálogo y la construcción participativa de procedimientos y, en definitiva, de la organización electoral.

Se necesitaba propiciar un entorno transmedia, «un universo comunicativo, muchas historias, muchas formas, muchos canales» (Moloney, 2014). Evidentemente esto es algo que puede propiciarse, pero que en absoluto puede diseñarse e implementarse de forma centralizada ni dirigida.

De nuevo, la lógica no era controlar todos los mensajes, sino proporcionar la infraestructura —datos, información, protocolos, conocimiento, actualización, contraste, análisis; en diferentes formatos, registros y canales— para que los múltiples actores del ecosistema comunicativo pudiesen actuar sin necesidad de coordinación y, ni mucho menos, dirección.

La Administración tenía a su favor poder ir por delante en todos los frentes abiertos —no es un mérito: es su trabajo—, anticipar los debates que tendrían lugar, y poder aportar reflexiones fundamentadas que, de entrada, centrasen y mejorasen la deliberación. Elevar las barreras de entrada a la especulación y la opinión infundada, conduciendo el debate a un terreno muy exigente en términos técnicos, provocó que éste fuese mucho más productivo, se combatiese la desinformación, se aprovechó el poder prescriptor de terceros, y la Administración pudo situarse en un plano de autoridad al combinar la rendición de cuentas con la escucha activa que terminaba en cambios reales.

Esta misma estrategia se utilizó con los partidos políticos en la Mesa de Partidos. Dicha mesa tenía sesiones técnicas y plenarias. En las primeras se mantenía ese mismo alto nivel técnico de forma que el diagnóstico, así como las distintas líneas de acción fuesen de total unanimidad. Las mesas plenarias —a diferencia de lo que ocurre en otros momentos y espacios parlamentarios— abandonaron toda deriva partidista y se convirtieron en instrumentos de confirmación y adscripción de decisiones que, la mayoría de las veces, se tomaron por unanimidad y solamente en dos casos por consenso.

Además de todo ello, la personalización y la desintermediación eran condición necesaria (aunque no suficiente) para establecer relaciones de confianza entre todos los actores —no solamente con la Administración—. Ello se conseguía, de nuevo, permitiendo que cada actor de ese ecosistema comunicativo pudiese utilizar la infraestructura, plataforma común que ponía a su disposición la Administración para emitir su propio mensaje, con su propio código, registro y público específico.

A nivel institucional, la Administración electoral puso a disposición del público dos canales principales —página web oficial, cuentas en redes sociales— pero trabajó estrechamente con otras administraciones para que fuesen ellas mismas quienes comunicasen a su forma, no como un eco de la Administración electoral, sino como parte consustancial de esos grupos motor o dispositivos organizativos. Así, en la web oficial se puso a disposición información segmentada por usos y colectivos con espacios propios en dicha web y herramientas por perfiles para fomentar la autonomía y el empoderamiento: votantes en general, votantes contagiados, votantes con diversos tipos de discapacidad, votantes senior; sedes electorales, administración local, representantes de la Administración, responsables de seguridad sanitaria; candidatos; medios de comunicación, etc.

Por último, cabe hacer un último hincapié en la cuestión de la personalización, la desintermediación, la flexibilidad y la responsabilidad de la Administración. El momento del aplazamiento electoral —posteriormente anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya— fue uno de los más delicados tanto a nivel organizativo como, sobre todo, político y social. Ante el riesgo de instrumentalizar la decisión en términos partidistas, el director general de participación ciudadana y procesos electorales, responsable último de todo el proceso, optó por establecer una comunicación directa y constante con la ciudadanía sin apenas intermediarios ni institucionales ni instrumentales. En los cerca de tres meses centrales de organización de las elecciones utilizó la red social Twitter como eje vertebrador de toda comunicación. A través de su usuario personal publicó cerca de 3.200 tuits —más de la mitad con contenido original con datos, información, instrucciones, etc.— e interactuó más de 4.000 veces con otros usuarios respondiendo dudas o recibiendo aportaciones (Mitjans Casanellas, 2021).

Esta presencia en redes también fue advertida por los medios tradicionales. Solamente en las cuatro últimas semanas del proceso concedió 82 entrevistas en prensa, radio y televisión, además de intercambiar cientos de llamadas, correos electrónicos e intercambios de mensajería instantánea.

Abrir los datos, la información, los protocolos, las actas de reuniones, por una parte; y, por otra parte, ser receptivo a las preguntas y a las propuestas, convirtió a la Administración electoral en un órgano confiable, útil y receptivo, un aliado ante el caos informativo y, en general, social, en que se hallaba la sociedad desde el estallido de la pandemia. No se consiguió a base de controlar el mensaje, sino todo lo contrario: generar infraestructura comunicativa de calidad que cualquiera pudiese utilizar para conformar ese mensaje transmedia que acabó siendo.

En resumen, la estrategia de fomento de la comunicación transmedia consistió en:

- Promover una única fuente de datos y de información, como referencia oficial y contrastada.
- Fomentar una difusión de datos, información y análisis (conocimiento) de alto poder prescriptor a través de la máxima personalización posible, incluyendo interacciones directas con la ciudadanía.
- Utilizar distintos medios —ya fuese directa o indirectamente— para la masiva circulación de datos e información, de forma que se facilitase que el análisis llegase allí donde hacía falta.
- Producir múltiples mensajes —tanto desde la fuente oficial como de muchas otras—, no necesariamente sindicados, pero sí pertenecientes a un mismo universo comunicativo, de forma que el análisis no solamente llegue localizado, sino también con el registro adecuado.

## COLABORACIÓN

Comentábamos al principio que uno de los mayores retos de este problema complejo, de este problema retorcido (o *wicked*) era el limitado control sobre los actores que toman parte de la organización electoral.

Huelga decir que lo aportado más arriba en relación a las infraestructuras de toma de decisiones colectivas, de articulación de un ecosistema de gobernanza pública, de un ecosistema comunicativo, permitieron una fuerte base de colaboración entre distintos actores: entre administraciones de distintos niveles, entre administraciones y ciudadanía (organizada y sin organizar), entre administraciones y medios de comunicación, entre administraciones y la academia, entre ciudadanía y medios de comunicación, y entre ciudadanía y academia —obviamente no todo fue mérito de la Administración, pero sí contribuyó ésta a menudo a crear el fundamento al abrir datos, información, protocolos y otro tipo de infraestructura—.

A nivel de colaboración en sentido estricto —y en el sentido que se le otorga desde el Gobierno abierto— merecen especial atención la colaboración en el diseño e implementación de espacios y la colaboración en el diseño y mejora de protocolos.

## **Colaboración en el diseño e implementación de espacios**

Para la colaboración entre la Administración electoral y las administraciones locales, el dispositivo de elecciones COVID-19 elaboró una serie de guías (para los propios ayuntamientos, los responsables de seguridad sanitaria, etc.). Sin embargo, ello no sería suficiente para considerarlo colaboración. Yendo un paso más allá, se elaboró un cuadro de mando para todos y cada uno de los municipios a partir del cual poder organizarse autónomamente a la vez que verificar el cumplimiento de los protocolos. Más allá de reuniones de coordinación con todos los ayuntamientos, el cuadro de mando de indicadores del dispositivo COVID-19 permitió un elevado grado de autogestión y autocontrol, o de control distribuido, por parte de los propios ayuntamientos.

Este cuadro de mando, además, era (parcialmente) público para la ciudadanía en general. Ésta —y en particular los votantes— podían consultar desde la aplicación oficial de la Administración electoral el grado de cumplimiento de su ayuntamiento en relación con la seguridad sanitaria. Con ello, se triangulaba la colaboración: la Administración electoral suministraba la infraestructura; la administración local se encargaba de diseñar sus propios dispositivos para cumplir con los requisitos de seguridad, fielmente reflejados en la información pública; y la ciudadanía colaboraba con el monitoreo y evaluación del resultado final de estos dispositivos.

Esta colaboración, pues, se sustentaba en una red de confianza mutua con el objetivo compartido de conseguir un local electoral que minimizase el riesgo de contagio a la vez que posibilitaba el ejercicio del derecho a voto. Por otra parte, ante la ausencia de capacidad de control efectivo entre unos y otros actores, se optó por un sistema de incentivos que fomentaban la colaboración de forma constructiva, de nuevo por el hecho de compartir un objetivo y una infraestructura informativa y de toma de decisiones común.

Para fomentar además de reforzar la red de confianza, desde la oficina electoral se invitaba a los municipios a dar a conocer entre sus vecinos sus labores en los preparativos, al mismo tiempo que se comentaba esa misma cuestión a los medios locales. De este tipo de incentivos surgieron algunos simulacros de la jornada electoral para poner a prueba la logística en los locales electorales; información, comunicación y más transparencia por parte de los alcaldes; e incluso visitas de los medios de comunicación a preparativos y dispositivos. Desde la oficina electoral central se daba publicidad y felicitaba a dichas iniciativas, creándose una suerte de círculo virtuoso de confianzas entre los distintos organizadores, los medios de comunicación y la ciudadanía.

## Colaboración en el diseño y mejora de protocolos

Si bien el mayor grado de colaboración, tanto en volumen como en importancia, se dio entre la Administración electoral y los cerca de mil municipios responsables en última instancia de los locales electorales, también hubo colaboraciones puntuales en el diseño y mejora de varios protocolos de funcionamiento.

Así, hubo diseños *ex novo*, diseños colaborativos y mejoras en diseños existentes a través de la colaboración entre la Administración y la sociedad civil organizada, la Administración y la academia y la Administración y ciudadanos a título individual. Estos diseños de protocolos fueron diversos, aunque los podríamos agrupar en la accesibilidad de la información y los locales electorales (personas con visión reducida, discapacidad cognitiva, problemas de movilidad) y la disminución del riesgo de contagio (en los locales electorales, en la comunicación de los medios, en el ejercicio del sufragio pasivo en actos de campaña, etc.).

En muchos casos la Administración trabajó en una total relación de horizontalidad con organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación o partidos políticos para diseñar conjuntamente los protocolos.

En otros, optó, de nuevo, por tomar un papel de plataforma, proporcionar la infraestructura y ceder espacio decisorio y ejecutivo a terceros. Así, algunos protocolos de accesibilidad y de disminución del riesgo de contagio fueron directamente diseñados por los expertos en la materia (p. ej., sociedad civil organizada alrededor de dichas cuestiones, académicos, actores directamente afectados por el diseño del protocolo, etc.), limitándose la Administración electoral a realizar aportaciones de forma y o bien homologarlos oficialmente o bien elevarlos a las autoridades competentes (por norma general el propio gobierno o la Junta Electoral Central).

## CONCLUSIONES

Las elecciones al Parlament de Catalunya finalmente se celebraron el 14 de febrero de 2021 no con normalidad, pero sí con resultados totalmente homologables a la normalidad. Si recuperamos los tres objetivos fundamentales en que se había dividido el problema retorcido:

- No hubo ningún impacto en términos de **salud**: los datos mostraron que la evolución general de la pandemia (salud pública) siguió su curso inalterado y el riesgo de contagio por formar parte de la organización o de ejercicio del derecho a voto (salud personal) se controló perfec-

tamente, tal y como se constató mediante análisis estadístico realizado a 18.000 miembros mesa y 18.000 ciudadanos de un grupo control (Medina-Peralta *et al.*, 2021).

- El **derecho a voto** se garantizó a todo ciudadano que quiso ejercerlo, si bien es cierto que una parte importante decidió no hacerlo, tal y como se constató en el descenso de la participación —aunque los motivos para no hacerlo fueron probablemente diversos, muchos de ellos políticos fruto del contexto sociopolítico en el momento—.
- La **legitimidad** del proceso quedó protegida: los resultados fueron aceptados universalmente, el Parlament se constituyó con normalidad y la legislatura pudo desarrollarse como de costumbre.

### La cuestión de la legitimidad

De los tres objetivos fundamentales que perseguía la Administración electoral el más complejo era, sin duda, el de la legitimidad. Si bien la salud y el derecho a voto eran igualmente importantes, su definición era más objetivable y las posibles vías de solución también más fáciles de identificar. Por otra parte, el resultado, tanto intermedio como final, era definitivamente más medible.

No sucedía así con la legitimidad, concepto en sí mismo difuso y contestado. Por otra parte, el contexto sociopolítico catalán a finales de 2020 era, cuando menos, convulso. Las anteriores elecciones (2017) habían sido forzadas por el ejecutivo estatal y las actuales lo habían sido por el poder judicial. Por otra parte, la contienda estaba ajustada entre partidos políticos, así como entre grandes bloques de partidos o macro visiones políticas. Cualquier duda sobre la legitimidad podía tener un desenlace literalmente fatídico.

La opción por una aproximación que se basase en el paradigma del Gobierno Abierto —transparencia, rendición de cuentas y datos abiertos; participación; colaboración— era tanto un medio como un fin en sí mismo.

Era un medio por los motivos que hemos ido desgranando a lo largo de estas líneas: aportó los instrumentos necesarios para abordar la complejidad de un problema retorcido, facilitando la concurrencia de actores, de visiones y de activos; posibilitando ampliar el rango de acción, llegar a todas partes (sin tener que estar en ellas), actuar con rapidez y flexibilidad; conseguir complicidades, consensos, objetivos compartidos; ser eficaz, eficiente, sostenible.

Pero era también un fin en sí mismo por esa necesidad añadida de legitimidad. La propia filosofía del Gobierno Abierto persigue, precisamente, esa legitimidad, ese volver a poner en valor el interés general, lo común y lo público, las decisiones colectivas, las instituciones democráticas.

Hubo tres fases esenciales en la puesta en funcionamiento de la aproximación de Gobierno Abierto al operativo electoral:

- Diseñar: ser abierto y colaborativo, nombrar y enmarcar bien.
- Implementar: trabajar el consenso, empoderar a los actores.
- Explicar: hacer pedagogía, proteger a los dispositivos y al proyecto común.

En términos de legitimidad, fueron clave:

- Planificar con (mucho) antelación, anticiparse a los temas, a las necesidades; conseguir una posición de dominio sobre el tema en relación con el resto de actores, para generar confianza; identificar a los actores y los activos que habrá que movilizar de forma colaborativa para conseguir los objetivos.
- Establecer el ritmo, el tono y el nivel de comunicación; hacerlo de forma abierta, informativa, constructiva, receptiva, en diálogo y deliberación constantes, sin dejar espacio para dudas, desinformación o boicot.
- Ejercer una transparencia radical, convertirse en *la* autoridad sobre la cuestión, en un actor útil para la comprensión y, sobre todo, la resolución del problema; convencer del propósito común y compartido y la necesidad del trabajo colaborativo.

## **El cambio de cultura del Gobierno Abierto**

El reto de organizar y celebrar unas elecciones legislativas en plena pandemia de COVID-19 parecía un desafío insalvable. En el caso catalán, además del factor salud y el factor del derecho a voto se añadía el factor de la legitimidad, después de años de inestabilidad política y riesgo de ruptura social. El problema, complejo, retorcido, *wicked* parecía tan irresoluble como necesario de resolver.

La organización de unas elecciones legislativas son el último lugar donde uno esperaría encontrar la aplicación de herramientas de Gobierno Abierto. Probablemente sí la transparencia, pero en un proceso tan altamente protocolizado, ni la participación ni mucho menos la colaboración sería en general de

esperar, al menos no en los términos establecidos en el paradigma del Gobierno Abierto.

Si la aplicación del Gobierno Abierto en forma de proyectos es a menudo disruptiva, no hay lugar a dudas que embeber su filosofía en procesos de gran ortodoxia burocrática como un proceso electoral supone un cambio de cultura radical, aunque su impacto sea asimilable al de otros contextos (Peña-López, 2019a):

- Cambios de fondo, provocados por la descentralización de las decisiones públicas en una red distribuida de actores, que pueden actuar individualmente y cuyas aportaciones son de una granularidad variable sin por ello ser más o menos importantes.
- Cambios de forma, donde procesos, protocolos y herramientas pasan un primer plano en materia de importancia, constituyendo esa infraestructura de la toma de decisiones que posibilita la colaboración, el codiseño, la codecisión, hasta llegar a puntos de subsidiariedad radical.
- A nivel de resultados, la deliberación se convierte en el nuevo estándar democrático que depende de que haya transparencia absoluta y total rendición de cuentas. Una deliberación participativa que aporta pluralismo, capital social, legitimidad y, en definitiva, una «circularización» de la política: del diagnóstico a la acción, de la acción a la evaluación, y de la evaluación al diagnóstico.
- A nivel de impactos es evidente el cambio de papel de las instituciones democráticas, que pasan a ser más facilitadoras que ejecutoras, a ser las articuladoras de la plataforma, de la red, más que las controladoras de la jerarquía. Así, se establece un nuevo equilibrio entre actores —instituciones, expertos/líderes y ciudadanos individuales— en un nuevo ecosistema de actores, roles y relaciones: redes y comunidades con filiación líquida y reconfigurable.

En el paso de ese estado sistema, burocrático y jerarquizado hacia un estado como plataforma (Peña-López, 2019b) que facilita un ecosistema de gobernanza pública (Peña-López, 2020) aparecen nuevas funciones que ya llevaba en su seno el paradigma del Gobierno Abierto.

- Se pasa de diseñar sistemas a proveer plataformas, a promover tecnologías de colaboración. Una colaboración en red que, lejos de ser una abdicación del poder, lo reconduce: quien facilita la red, quien diseña o incide en su arquitectura determina los códigos, los canales, los protocolos.

- Se pasa a implicar y comprometer a la comunidad, a la ciudadanía, en el diseño. Para ello, se torna crucial aportar contexto y crear infraestructuras basadas en la confianza: infraestructuras abiertas como los datos, la información o la propia tecnología; conocimiento abierto, como metodologías, procesos, protocolos.
- Se pasa a pensar en términos de ecosistema —compuesto por varios sistemas— con múltiples actores, diversamente relacionados entre ellos y con potenciales y activos que pueden movilizarse para el objetivo común, así aprovechando todos los recursos disponibles en el ecosistema —pero a menudo fuera del alcance del sistema de la Administración—.
- Se pasa, por último, a monitorear y promover los diversos ciclos de realimentación en los ciclos de colaboración, a apoyar identidades participativas (colectivas o individuales, institucionalizadas o informales); a facilitar la interacción y nutrir la comunidad, aportando legitimidad a todos los espacios y ordenando la conversación; en definitiva, a hacer que las cosas pasen a través de facilitar, empoderar, acompañar.

El resultado es un éxito contrastado. Es un cambio de cultura costoso pero factible. Sostenible social y políticamente. Deseable. Eficiente y eficaz. Probablemente el nuevo modelo de función pública que estamos necesitando y andábamos esperando.

## REFERENCIAS

- Barrat i Esteve, J. (2019). *Spanish Regional Elections During the Covid-19 Pandemic*. Stockholm: International IDEA.
- Boletín Oficial del Estado (2020). *COVID-19: Colectivos Vulnerables*. Códigos electrónicos. Edición actualizada a 9 de octubre de 2020. Madrid: BOE.
- California Secretary of State (2020). *COVID-19 Poll Worker Safety*. Sacramento: California Secretary of State.
- Cebrián Zazurca, E. (2021). «El derecho de sufragio en España bajo las circunstancias excepcionales ocasionadas por la covid-19». En Garrido López, C. (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España, Capítulo 10*. Colección Obras colectivas 19. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Cebrián Zazurca, E. (2023). *Virus y votos: procesos electorales autonómicos bajo la pandemia de la covid-19*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Comissió Jurídica Assessora (2020). Dictamen 214/2020, de 17 de setembre. Consulta sobre el dret de vot dels catalans i les catalanes en situació de pandèmia. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Council of Europe (2020). *Elections, Digital technologies, Human rights*. Strasbourg: Council of Europe.
- Debré, J. (2020). *Quelle date et quelle organisation pour les élections régionales et départementales?* Rapport de Monsieur Jean-Louis Debré à Monsieur le Premier ministre. París: Gouvernement de la France.
- Fernández Esquer, C. (coord.) (2021). «El impacto de la pandemia del COVID-19 en las elecciones: especial referencia al caso autonómico español». En Palacios Romeo, F. y Cebrián Zazurca, E. (coords.), *Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España*. Colección Obras colectivas 21. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Generalitat de Catalunya (2020a). *Eleccions i COVID-19. Consideracions per a l'organització d'una convocatòria electoral amb seguretat per la salut, garanties pel vot i legitimitat democràtica*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020b). *Guia d'actuació i col·laboració dels serveis de prevenció de riscos laborals per fer front a la pandèmia de COVID-19*. Actualitzat: 29-05-2020. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020c). *Guia d'orientacions sobre l'impacte de la COVID-19 en l'organització de les eleccions al Parlament 2021*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020d). *Pla d'obertura progressiva d'activitats*. Full de ruta per la revisió de la intensitat de les mesures adoptades en motiu de la segona onada epidèmica de SARS-CoV-2 a Catalunya. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020e). *Protocol de funcionament de la Taula de Partits i definició d'escenaris de celebració de les eleccions*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020f). *Protocol específic per a la comunicació institucional i sobre les diferents modalitats de vot*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020g). *Protocol específic per a la creació del Dispositiu eleccions COVID: oficina, responsables i materials de seguretat sanitària*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020h). *Protocol específic per a l'adequació dels col·legis electorals i per al procediment de vot en mesa electoral i escrutini per a les properes eleccions al Parlament de Catalunya de 14 de febrer de 2021*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020i). *Protocol específic per als actes de campanya a les properes eleccions al Parlament de Catalunya de 14 de febrer de 2021*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

- Generalitat de Catalunya (2021). *Eleccions i COVID-19. Informe de l'impacte esperat de la situació de l'epidèmia de COVID-19 sobre les properes eleccions al Parlament de Catalunya 2021*. v4.2, 15 de enero de 2021. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Gobierno de España (2020). *Plan para la transición hacia una nueva normalidad*. Madrid: Gobierno de España.
- Gobierno Vasco (2020). *Resolución de 1 de Junio de 2020, del viceconsejero de Salud sobre directrices sanitarias para la celebración de las elecciones al Parlamento Vasco convocadas para el día 12 de julio de 2020*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Government of the Republic of Korea (2020). *COVID-19, testing time for resilience. In recovering from COVID-19: Korean experience*. Seoul: Government of the Republic of Korea.
- International Foundation for Electoral Systems (2020). *Elections Held and Mitigating Measures Taken During COVID-19*. A partir del 29 de mayo de 2020. Arlington: IFES.
- International IDEA (2020a). *Elections and COVID-19*. Technical Paper 1/2020. Stockholm: International IDEA.
- International IDEA (2020b). *Global overview of COVID-19: Impact on elections*. Stockholm: International IDEA.
- International IDEA (2020c). *Managing Elections during the COVID-19 Pandemic: Considerations for Decision-makers*. Stockholm: International IDEA.
- IRIAD-The Electoral Hub (2021). *Elections and COVID-19: lessons from Ghana's 2020 General Elections*. Abuja: IRIAD-The Electoral Hub.
- James, T. S. y Alihodzic, S. (2020). «When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations». En *Election Law Journal*, 19 (3), 344-362. New Rochelle: Mary Ann Liebert, Inc., publishers.
- Jayasinghe, G. y Samarajiva, R. (2020). *Remote voting in a pandemic: Options for consideration*. New Dehli: LIRNEAsia.
- Krimmer, R., Dueñas-Cid, D. y Krivososova, I. (2020). «Debate: safeguarding democracy during pandemics. Social distancing, postal, or internet voting – the good, the bad or the ugly?». En *Public Money & Management*, disponible online: 22 de mayo de 2020. Abingdon: Taylor & Francis.
- Krivososova, I. (2020). *Electoral events in Russia during the COVID-19 pandemic: remote electronic voting, outdoor voting and other innovations*. Stockholm: International IDEA.
- Medina-Peralta, M., García-Eroles, L., Hermosilla, E., Fuentes, A., Méndez-Boo, L., Fina, F., Fàbregas, M., Coma, E., Lejardi, Y., Ramentol, M. y Peña-López, I. (2021).

*Non-differential risk of SARS-CoV-2 infection for members of polling stations on Catalan parliament voting day.* New Haven: MEDrXIV.

- Ministerio de Sanidad (2020). *Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al SARS-CoV-2. 21 de diciembre de 2020.* Madrid: Ministerio de Sanidad.
- Mitjans Casanellas, P. J. (2021). «Ismael Peña-López, exemple d'interacció social». En *Transformació Digital i Comunicació*, 7 de abril de 2021. Barcelona: Pere Joan Mitjans.
- Moloney, K. (2014). «Multimedia, Crossmedia, Transmedia... What's in a name?». En *Transmedia Journalism*, 21 de abril, 2014. [online]: Kevin Moloney.
- OHCHR (2020a). *Freedom of Assembly and Association during public health emergencies.* Geneva: OHCHR.
- OHCHR (2020b). *States responses to Covid 19 threat should not halt freedoms of assembly and association.* Geneva: OHCHR.
- Organización de Estados Iberoamericanos (2020). *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia.* Washington D.C.: OEA.
- OSCE (2020). *Alternative voting methods and arrangements.* Warsaw: OSCE/ODIHR.
- Peña-López, I. (2019a). *Convirtiendo participación en soberanía: el caso de decidim.barcelona.* Barcelona: Huygens Editorial.
- Peña-López, I. (2019b). «L'Estat com a plataforma: la participació ciutadana per la preservació de l'Estat com a bé comú». En *Nota d'Economia*, 105, 193-208. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Peña-López, I. (2020). «El ecosistema de gobernanza pública: las instituciones como infraestructuras abiertas para la toma de decisiones colectivas». En Reniu i Vilamala, J. M. y Meseguer, J. V. (eds.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*, Capítulo 2, 53-71. Cizur Menor: Thompson-Reuters/Aranzadi.
- Omidyar Group (2017). *Systems Practice.* Redwood City: The Omidyar Group.
- Radjenovic, A., Maňko, R. y Eckert, G. (2020). *Coronavirus and elections in selected Member States.* Luxembourg: European Parliamentary Research Service.
- Requejo Coll, F. (2020). *Breu informe sobre les eleccions al Parlament de Catalunya i la pandèmia COVID-19.* Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Rittel, H. W. J. y Webber, M. M. (1973). «Dilemmas in a general theory of planning». En *Policy Sciences*, 4 (2), 155-169. Boston: Springer International Publishing.
- Santana, A., Rama, J. y Casal Bértoa, F. (2020). *The Coronavirus Pandemic and Voter Turnout. Addressing the Impact of Covid-19 on Electoral Participation.* Ithaca: Cornell University.

- Scottish Government (2020). *Coronavirus (COVID-19): framework for decision making*. Edimburgh: Scottish Government.
- Síndic de Greuges de Catalunya (2020a). *Avenç de les recomanacions del Síndic respecte de la propera convocatòria electoral a Catalunya*. Barcelona: Síndic de Greuges.
- Síndic de Greuges de Catalunya (2020b). *La garantia del dret de sufragi actiu en les eleccions al Parlament de febrer de 2021 en el marc de l'actual pandèmia*. Barcelona: Síndic de Greuges.
- Síndic de Greuges de Catalunya (2021a). *Addenda a l'informe del Síndic de Greuges La garantia del dret de sufragi actiu en les eleccions al Parlament de febrer de 2021 en el marc de l'actual pandèmia*. Barcelona: Síndic de Greuges.
- Síndic de Greuges de Catalunya (2021b). *La garantia del dret de sufragi actiu en les eleccions al Parlament de febrer de 2021 en el marc de l'actual pandèmia*. Actualització de 16/04/2021 amb Addenda de Tancament. Barcelona: Síndic de Greuges.
- UNDP (2020). *Electoral operations during the COVID-19 pandemic*. A practical guide for UN electoral advisers. New York: UNDP.
- Vashchanka, V. (2020). *Political manoeuvres and legal conundrums amid the COVID-19 pandemic. The 2020 presidential election in Poland*. Stockholm: International IDEA.
- Venice Commission (2020a). *Interim report on the measures taken in the EU member states as a result of the COVID-19 crisis and the impact on democracy, the rule of law and fundamental rights*. Opinion No. 995/2020. Strasbourg: Council of Europe.
- Venice Commission (2020b). *Respect for Democracy Human Rights and Rule of Law during States of Emergency – Reflections*. Strasbourg: Council of Europe.