



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



Supported by the
Government of the
United States of America.



Canadian International
Development Agency
Agence canadienne de
développement international



TERCERA JORNADA INTERAMERICANA ELECTORAL

6 AL 10 DE SEPTIEMBRE DEL 2010

MÉXICO, D.F.

DOCUMENTO DE TRABAJO

RESUMEN EJECUTIVO

Las *Jornadas Interamericanas Electorales* surgen de la iniciativa de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (SG/OEA) en colaboración con el Instituto Federal Electoral de México (IFE), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) como eventos destinados a promover el mejoramiento de la organización y administración de los procesos y sistemas electorales en el hemisferio americano, y de esa manera contribuir al fortalecimiento de la capacidad instalada de las autoridades electorales.

Con miras a alcanzar este fin, este año se lleva a cabo la tercera versión de estas jornadas: la "*Tercera Jornada Interamericana Electoral*" del 6 al 10 de septiembre en México, D.F. en la que se abordarán dos temas principales: "*la planificación estratégica de las autoridades electorales,*" y "*georeferenciación para fines electorales.*" La metodología que se seguirá consta de dos vías: (a) una capacitación académica-técnica dictada por profesores y expertos en el área, y (b) la discusión y cooperación horizontal entre las autoridades electorales con amplia experiencia en estos temas.

Para llevar a la práctica mejoras a partir de esta Jornada, cada participante en calidad de becario deberá formular una iniciativa de acción concreta, basada en los temas principales de la Jornada, que contribuya al mejoramiento de alguna práctica o a incorporar alguna innovación en el quehacer institucional dentro de su área de responsabilidad.

Con el fin de dar continuidad al cumplimiento de los objetivos de la jornada, se le dará un seguimiento posterior a los compromisos adquiridos por cada participante en tres formas distintas: (a) mediante la difusión de los materiales y presentaciones de la jornada a través de la Red de Información y Prácticas Electorales (RIPE) (b) dando seguimiento a los proyectos desarrollados por las autoridades electorales, y (c) mediante la preparación de

cursos a distancia para diseminar de forma más efectiva los conocimientos e información compartida durante la Jornada.

ANTECEDENTES

La primera etapa de asistencia técnica electoral liderada por la OEA y otros organismos de cooperación internacional, transcurrió en dos décadas (años 80 y 90) propiciando la instalación de las autoridades electorales como los entes responsables de la organización y administración de las elecciones. Es decir, organizaciones internacionales como la OEA ejercieron un rol fundamental en el establecimiento de estas entidades como órganos electorales con infraestructura básica para operar. Este fue un proceso largo e integral que acompañó el establecimiento de muchos de los tribunales electorales en las Américas.

En la actualidad, la fase de cooperación técnica electoral de la OEA con estas autoridades se enfoca en atender el principal desafío que estas enfrentan: el fortalecimiento de sus capacidades institucionales, en tres niveles principales. Un primer nivel apunta al desarrollo humano de las autoridades electorales, es decir, la profesionalización de la actuación de sus funcionarios en los diversos aspectos relacionados con la administración de los procesos electorales. El segundo se enfoca en el desarrollo institucional, entendido esto como la afinación de los marcos jurídicos y organizacionales que permiten que los funcionarios apliquen las habilidades y conocimientos adquiridos, y el tercero orientado al desarrollo técnico, es decir, las herramientas técnicas que permiten a las autoridades cumplir con las demandas de los procesos electorales en el contexto específico de cada país.

A manera de contribuir a fortalecer la labor de las autoridades electorales, la SG/OEA estableció hace tres años el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) encargado de apoyar a los sistemas e instituciones electorales de la región. A través de sus secciones operativas, el DECO busca colaborar con las autoridades electorales para fortalecer sus capacidades administrativas, tecnológicas, legales, e institucionales, tanto como identificar y difundir información sobre buenas prácticas.

Una de las actividades que se espera consolidar a través del DECO es la institucionalización de las Jornadas Electorales Interamericanas de manera anual. La Primera Jornada se llevó a cabo en el 2008, y desde entonces la realización de las jornadas ha sido un ejercicio continuo que se lleva a cabo anualmente. Estas Jornadas, a través de un proceso de ejercicios a nivel académico y técnico, apoyan la profesionalización de las autoridades electorales de la región e impulsan la cooperación horizontal. En efecto, la problemática que las Jornadas intentan atender parte de la necesidad de que existan mecanismos para la continua profesionalización de la autoridad electoral, todo orientado al fortalecimiento de las habilidades de los miembros y funcionarios de los organismos electorales, de manera tal que las jornadas sean ejercicios académico-prácticos que contribuyan a mejorar la organización de los procesos electorales en los diferentes países del continente.

En el marco del logro de los objetivos expuestos, y considerando los temas identificados por la consulta que se llevó a cabo con las autoridades electorales en Washington, D.C., en esta Tercera Jornada Interamericana Electoral se abordarán los temas ya anunciados, que fueron identificados como temas claves.

Esta Tercera Jornada Interamericana Electoral está impulsada por la SG/OEA en colaboración con IFE, FLACSO, e IDEA Internacional, tomando ventaja de la experiencia y conocimiento en diversas áreas de cada una de estas instituciones, cada una contribuye con un área de expertise académico y técnico, y una experiencia internacional relevante.

El Instituto Federal Electoral de México (IFE) es un organismo público autónomo permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, responsable por la organización de las elecciones federales en México. Fue creado en octubre de 1990 por mandato constitucional y su funcionamiento se rige por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Desde su nacimiento en 1993 y hasta la fecha, la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE ha impulsado activamente la cooperación técnica electoral a nivel internacional. A partir de diferentes acuerdos y convenios con diversas organizaciones internacionales y autoridades electorales de otras naciones ha participado en misiones de asistencia técnica y de observación electoral en más de quince países del continente americano; ha organizado visitas oficiales tanto a organizaciones internacionales como a organismos electorales de otros países; y ha realizado diversos eventos de promoción democrática y capacitación electoral, así como varias publicaciones. El aporte del IFE a esta actividad se basa en su extensa experiencia en la coordinación técnica de congresos, conferencias, seminarios, foros, cursos y talleres, con perspectivas interdisciplinarias y de análisis electoral comparado, que han facilitado la cooperación horizontal entre diferentes grupos de interés a nivel internacional.

Por su parte, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales cumplió, en 2007, cincuenta años contribuyendo desde las ciencias sociales a la equidad, la inclusión social, la democracia y la cooperación internacional entre los países de América Latina y el Caribe. Desde su creación el 16 de abril de 1957 en Santiago de Chile, por iniciativa de UNESCO, FLACSO se ha orientado a la investigación, docencia, difusión científica y cooperación técnica en la región. Desde 1975, FLACSO adoptó un sistema descentralizado y como resultado se crearon nuevas sedes en el continente. En la actualidad, el Sistema FLACSO está integrado por las Sedes Académicas de Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México y los Programas de Cuba, El Salvador y República Dominicana. La Secretaría General se encuentra en San José de Costa Rica. FLACSO contribuye a la Jornada con su trayectoria académica y metodológica; trae una amplia experiencia en vincular la docencia con la investigación en un marco de amplia pluralidad de perspectivas teóricas y metodológicas.

Finalmente, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), fundado en 1995 como una institución intergubernamental con 25 estados miembros, promueve la democracia sostenible en el mundo. Su objetivo es fortalecer los procesos e instituciones democráticas. Las fortalezas de IDEA Internacional se concentran

en las áreas de: recursos del conocimiento, a través de redes de expertos, bases de datos, manuales de apoyo y páginas Web; propuestas de política para incitar el debate y acción sobre la democracia; y asistencia en reformas democráticas como respuesta a solicitudes nacionales específicas. La organización trabaja en cooperación con formuladores de políticas públicas, gobiernos donantes, organismos y agencias de la ONU, organizaciones regionales y otros actores trabajando en la construcción de la democracia. Sus áreas de especialización incluyen: procesos electorales, procesos de representación política, procesos de construcción de constituciones, democracia y género, democracia y seguridad y evaluación de la democracia. IDEA Internacional trabaja en todo el mundo, tiene su sede principal en Estocolmo y oficinas en varios países del mundo incluyendo un amplio programa regional en América Latina.

METODOLOGÍA

DESCRIPCIÓN GENERAL

La metodología de la Jornada presenta cuatro objetivos definidos a realizar. En primer lugar, ofrece una capacitación académica-técnica de alto nivel para funcionarios gestores de procesos electorales. Para este efecto se cuenta con profesores y expertos en el área electoral. El segundo objetivo es fomentar la cooperación horizontal entre las autoridades electorales, y para esto se realizan actividades que involucran discusión e intercambio de experiencias. El tercer objetivo es dar a los participantes herramientas técnicas que puedan ser implementadas para introducir cambios y mejoras en sus contextos particulares. El último objetivo es la aplicación práctica de la información para lo cual cada participante debe elaborar una propuesta individual que vaya dirigida a mejorar algún aspecto del contexto específico de su área de trabajo.

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DURANTE LA JORNADA

La presentación de los temas de la Jornada se abordará en forma de paneles de discusión en los que los participantes podrán operativizar los temas del día. Estos paneles están conformados por profesores, expertos, practicantes y representantes de la cooperación internacional quienes abordarán los sub-temas que se han identificado como prioritarios para esta Jornada.

Los Paneles de Discusión son seguidos por una sección de “intercambio de experiencias” en la que los participantes tendrán la oportunidad de intercambiar opiniones a cerca de los principales problemas que se presentan en el contexto específico de su país de origen, para posteriormente, a través de la metodología de formulación de proyectos, comenzar a identificar posibles soluciones.

Los dos últimos días de la jornada se realizará el taller “Demolatina,” el cual consiste en sesiones de trabajo grupal, en donde se simulará un caso extraído de la realidad con el fin

de que los participantes asuman roles en los que tengan la oportunidad de poner en práctica los conocimientos adquiridos durante la jornada.

ADECUACIÓN Y APLICACIÓN DEL CONTENIDO DE LA JORNADA A LAS EXPERIENCIAS REGIONALES

A partir de las impresiones, conocimientos, y experiencias intercambiadas durante la Jornada, haciendo un énfasis particular en la metodología de formulación de proyectos, los participantes serán responsables de diseñar una iniciativa de acción concreta que contribuya al mejoramiento de alguna práctica o a incorporar alguna innovación en el quehacer institucional dentro de su área de responsabilidad, en el entendido de que esta iniciativa debe estar vinculada con alguno de los dos ejes temáticos examinados en la Jornada.

Hacia el final de la Jornada, los participantes entregarán sus propuestas que servirán como base para la realización de los compromisos y trabajos ex -post que se derivarán de la Jornada. Estos proyectos también formarán la base de seguimiento por parte de la SG/OEA al final del curso, ya que todos los participantes tendrán que comprometerse a presentar por lo menos un reporte sobre los alcances y el desarrollo del proyecto a los seis meses de concluida la Jornada.

CURRÍCULO GENERAL

El currículo general para la Tercera Jornada Interamericana Electoral consiste en el desarrollo de un marco general sobre el papel de los órganos electorales en el fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia en sus países. En el marco de este tema, se espera poder ahondar sobre los siguientes sub-temas:

EL PAPEL DEL ADMINISTRADOR ELECTORAL.

El rol de los organismos de la administración electoral ha ido cambiando en los últimos años, pasando de ser un organismo eminentemente técnico, encargado de la logística electoral, a ser un órgano central para la gobernabilidad. Este nuevo modelo comprende un mayor reconocimiento de su papel como una de las entidades que facilita la participación ciudadana en la práctica democrática, por lo tanto, debe buscar formas de perfeccionar su vinculación con otros interlocutores y otros actores gubernamentales: legisladores, partidos políticos, organizaciones no-gubernamentales, instituciones académicas y formuladores de opinión pública, y medios de comunicación, entre otros.

EL PAPEL DE LA AUTORIDAD ELECTORAL.

La autoridad electoral, como institución relevante para la gobernabilidad, cumple funciones clave que van más allá de la preparación y realización de la jornada electoral. Los procesos

electorales se componen de una serie de fases entrelazados, en cada uno de los cuales se identifican diferentes grupos de interés interactuando y ejerciendo influencia sobre los demás. Por lo tanto, la falla de uno de los componentes, por ejemplo la falta de capacidad para confeccionar un sistema confiable para el registro de votantes, puede impactar de manera negativa en el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos, lo que puede derivar en una baja participación y un deterioro a la credibilidad del órgano electoral. Lo que quiere decir que todos los eslabones del ciclo electoral, incluyendo aspectos como recursos humanos y financieros, la disponibilidad de materiales, transporte, capacitación y seguridad, influyen en la credibilidad de la elección misma.¹

Durante el ciclo electoral, la autoridad electoral debe fortalecer sus relaciones con otras instituciones del Estado, tales como los ministerios y otros organismos dependientes y autónomos. Estas relaciones contribuyen tanto a mantener la presencia de la autoridad en diferentes áreas, como a impulsar la participación ciudadana y el buen manejo de los procesos técnicos para la contienda electoral. Algunos actores claves en este sentido son los indicados para coordinar asuntos como la educación electoral, el registro, la tecnología y logística que se implementará en la jornada electoral, entre otras. De esta forma, el objetivo del análisis del ciclo electoral, se centra en que los organismos electorales planifiquen y ejecuten su trabajo a largo plazo, en lugar de reaccionar frente a cada evento electoral, para lograr progresivamente el perfeccionamiento del sistema electoral.²



¹ ACE Project http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/foe_eea-electoral-cycle-approach

² Ver más sobre el Ciclo Electoral en Comisión Europea, Programa de Desarrollo de Naciones Unidas http://www.ec-undp-electoralassistance.org/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=31

El cumplimiento de todas las tareas asociadas con el ciclo electoral involucra un despliegue de recursos humanos y financieros que puede ser difícil para países que tienen recursos limitados, o que no disponen de oficinas electorales con una gran estructura de funcionarios permanentes. Sin embargo, existe la posibilidad de dar cumplimiento a los objetivos generales del ciclo en algunos aspectos primordiales a través de la identificación de socios estratégicos, o alianzas que pueden ayudar a encaminar en este sentido.

TRANSPARENCIA Y “ACCOUNTABILITY”

La implementación de procesos transparentes y la rendición de cuentas han tomado fuerza en las últimas décadas en la región. La promoción de estos valores es piedra angular para la gobernabilidad democrática, en cuanto contribuye a mejorar la relación entre el Estado y los ciudadanos, y es además un medio para controlar la corrupción e incrementar la responsabilidad por parte de los servidores públicos. El reconocimiento de la importancia de dichos objetivos se ha materializado en sucesivos mandatos y documentos emanados de los cuerpos políticos de la Organización de los Estados Americanos y en legislaciones nacionales que han sido adoptadas por un número creciente de países³. No obstante, posterior a la implementación de normativas en los países de la región, el desafío continúa siendo la implementación efectiva de estas normas⁴.

Los temas de transparencia y rendición de cuentas se tratarán dentro del marco de la estatalidad y de los aportes que la autoridad electoral, con sus funciones, puede hacer en tal sentido. Esto unido a que los esfuerzos de los países de la región por transparentar sus procesos e instituciones, están íntimamente ligados a lograr la credibilidad de la ciudadanía. También se analizarán las limitaciones a la transparencia en los procesos electorales.⁵ En palabras de Schedler:

La organización de elecciones políticas nunca puede ser enteramente transparente. Siempre habrá hechos y decisiones que no podamos observar, sea desde una perspectiva individual o colectiva. Por ejemplo, una elección puede estar abierta a la inspección crítica de parte de partidos de oposición, asociaciones civiles y medios de comunicación. De todas maneras, desde la perspectiva de los actores individuales, sean candidatos o ciudadanos, siempre representará una gran caja negra. Para poder enjuiciarla, siempre tienen que dar fe a la palabra de otros⁶.

En resumen, el papel de la autoridad electoral en este sentido, debe ser el de implementar mecanismos para incrementar los niveles de confianza la ciudadanía en el proceso electoral.

³ Presentación de la “Guía de mecanismos para la promoción de la Transparencia y la Integridad en los países de las Américas”, 2009, OAS http://www.oas.org/sap/espanol/cpo_guia.asp

⁴Para lo cual la OEA ha implementado la “Guía de mecanismos para la promoción de la Transparencia y la Integridad en los países de las Américas” con objetivos concretos en la ejecución de las normativas adoptadas. OAS http://www.oas.org/sap/espanol/cpo_guia_acerca2.asp

⁵Schedler, Andreas; “Inconsistencias contaminantes: Gobernación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México” América Latina Hoy, 51, 2009, pp 41-59.

⁶Ibid.

LAS IMPLICACIONES POLÍTICAS DE LOS PROCESOS TÉCNICOS

Los adjetivos que acompañan a las elecciones suelen ser adjetivos que provienen de una calificación técnica del proceso electoral, términos tales como “regulares,” “limpias,” “pacíficas,” “libres,” “equitativas” y “competitivas,” entre otros. Al hablar de elecciones regulares, limpias, equitativas y competitivas, se está hablando de elecciones en donde se respeta la legalidad, se da acceso a la información a todos los participantes, se permite participar y competir en un clima pacífico y en igualdad de condiciones, se cuentan los votos en un clima de transparencia y se entregan los resultados a la ciudadanía a tiempo y en forma creíble. Todas estas esferas técnicas de las elecciones, en manos de la autoridad electoral, terminan siendo las que se toman en cuenta para valorar la existencia y calidad de la democracia en un país. En este sentido, la aceptación de los resultados de una elección por parte de todos los actores es vital para la consolidación democrática⁷.

A pesar de que la actuación de la autoridad electoral siempre ha tenido implicaciones políticas, la ampliación de sus funciones ha acentuado su ingerencia en los procesos políticos. Esta ampliación de su rol, conlleva a su vez la conciencia y la capacitación adecuada, para proyectar, ejecutar y responder a los procesos técnicos con vistas a los efectos políticos que éstos causan.

Así en los procesos electorales, las inconsistencias tienden a generar “dudas genuinas” sobre la limpieza electoral. Adicionalmente, proveen a los partidos y candidatos perdedores de materia prima invaluable para la “generación estratégica “de dudas genuinas sobre el proceso electoral”⁸. En vista de esta situación, inconsistencias y la existencia de “dudas”, genuinas o no, son elementos que dan pie a que grupos inconformes con el resultado electoral cuestionen el “outcome”.

Por lo tanto, es fundamental que las autoridades electorales anticipen estos posibles cuestionamientos (técnicos pero con ramificaciones políticas), y creen salvaguardas (safeguards) en los procesos técnicos de la organización de una elección.

TEMA 1: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

- *La Información que se presenta a continuación ha sido proporcionada por el Sr. Jeff Fischer, Investigador Internacional especializado en temas electorales.*

En relación a los Organismos Electorales (OE), existen tres niveles de planificación: estratégica; 2) operativa; y 3) política. Una planificación estratégica electoral define la visión, misión y lineamientos rectores para los OE y cómo llevar a cabo la administración electoral.

⁷ Idem.

⁸ Idem.

La planificación operacional atiende el aspecto técnico de la administración electoral, como lo es la obtención de recursos, cuestiones de logística, tecnología de la información (TI), instalaciones; y la planificación política y de comunicación incluye las relaciones de los OE con los partidos políticos, monitores electorales y medios, de tal manera que se pueda mantener la transparencia y la confianza en los resultados electorales.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA ELECTORAL

Aunque la planificación estratégica es implementada de manera sistemática en el sector privado, en el caso de los OE, se encuentra muy poca información y lineamientos al respecto. La planificación estratégica es de vital importancia para los OE, debido a que son estos los entes responsables de aplicar nuevas tecnologías, dotar de servicios a grupos marginados y mejorar la eficiencia y calidad de las elecciones.

La planificación estratégica tiene cuatro objetivos:

- Crear un marco de referencia y enfocar esfuerzos para una mejora organizacional continua;
- Optimizar los sistemas organizacionales de la autoridad electoral
- Dotar de lineamientos a las autoridades electorales para la toma continua de decisiones;
- Proveer herramientas de evaluación para lograr metas y objetivos.⁹

Como tal, la planificación estratégica puede definirse como “un plan práctico de acciones, con base en los factores internos y externos, que está enfocado al logro de objetivos y al uso eficiente de recursos en un periodo establecido de tiempo.”¹⁰ Un plan estratégico identifica prioridades organizacionales, define el uso eficiente de recursos humanos, financieros y materiales, y establece contingencias para casos en donde puedan existir fallas o se puedan enfrentar problemas.

Es importante destacar que la planificación estratégica está basada en los supuestos que hace el OE, de acuerdo a experiencias y conocimientos previos sobre como eventos futuros pueden afectar las actividades de la organización. Estos supuestos deben reflejar un análisis profundo de las fortalezas y debilidades de la OE. El plan debe identificar escenarios y posturas del OE en el presente y cómo puede desenvolverse y actuar en escenarios futuros. Existen tres temas principales dentro de un plan estratégico:

- 1) Visión; 2) misión; y 3) lineamientos rectores.

La **visión** es un perfil que es definido por el OE, como un organismo público con objetivos futuros. Al desarrollar una visión, el OE puede determinar cómo actúa en el presente y

⁹ Baxter, Joe, *Strategic Planning for Elections*, International Foundation for Electoral Systems

¹⁰ Baxter, Joe, *Strategic Planning for Elections*, International Foundation for Electoral Systems

como podría hacerlo en un futuro. Para que el OE desarrolle una visión, es importante que se de respuesta a tres preguntas:

- ¿Cuál es la aspiración del OE?
- ¿Cómo quiere ser visto el OE ante el público en general, actores políticos y ante sus propios empleados?
- ¿Cómo mejora el OE la calidad de la democracia de la gente que representa?

La misión describe el propósito, responsabilidades y funciones de los OE. Una misión frecuentemente incluye las palabras “conducir”, “proveer”, “asegurar”, “prevenir” y “eliminar”. La misión debe identificar a quiénes representa como votantes y los programas que implementa para servir a dichos votantes. También puede incluir las expectativas de los OEs en torno a los actores políticos y cómo los OEs pretenden llenar esas expectativas.

Por ejemplo, la Comisión Electoral del Reino Unido estableció en su Plan Corporativo (2007-2008) el “promover confianza y participación pública en los procesos democráticos del Reino Unido”.¹¹

Los lineamientos rectores deben reflejar la filosofía que observan los OEs para llevar a cabo sus operaciones. Estos principios deben representar los valores del OE en torno a las personas (empleados y público en general), procesos (dirección y toma de decisiones) y su desempeño (criterios de evaluación). Por ejemplo, el Plan Estratégico de la Comisión Electoral de Pakistán (2010-2014), identifica los siguientes lineamientos rectores:

- Independencia;
- Imparcialidad;
- Transparencia;
- Integridad;
- Inclusión de grupos marginados;
- Excelencia profesional;
- Buenas condiciones de trabajo; y
- Equidad de género¹²

Ante todo, es importante que el plan identifique los temas estratégicos para el OE. Estos temas pueden ser internos, como sería la revisión del registro de votación; o externos como eliminar los intentos de soborno durante la jornada electoral. Estos temas estratégicos pueden ser de largo plazo, como la implementación de nuevas tecnologías y creación de redes entre representantes para elecciones que no son nacionales. Los objetivos estratégicos surgen de las necesidades identificadas dentro de los temas estratégicos.

¹¹ Comisión Electoral del Reino Unido, Plan Corporativo, (2003)

¹² Comisión Electoral de Pakistán, Plan Estratégico Quinquenal (2010-2015)

El desempeño y puntos estratégicos a alcanzar deberán ser asignados para apoyar al OE a llegar a las metas establecidas. Por ejemplo, la Comisión Electoral del Reino Unido identificó seis metas esenciales para la organización: 1) transparentar el financiamiento político; 2) llevar a cabo mejores prácticas electorales; 3) promover mayor participación electoral; 4) crear capacidades para llevar a cabo referendos; 5) satisfacer la equidad electoral en todas las jurisdicciones; 6) llevar a cabo el mandato de la Comisión de manera eficiente. Para cada una de estas metas, se establecen indicadores de cumplimiento. Estos indicadores de cumplimiento se dividen en “impacto” y “resultado”. Por ejemplo, para transparentar el financiamiento público, la Comisión identifica los siguientes indicadores:

Indicador de impacto:

Incrementar la aceptación de la transparencia financiera de partidos políticos y representantes electorales a través de mecanismos de acceso a la información.

Indicadores de resultado:

- Nivel de cumplimiento de los partidos políticos con la entrega de informes financieros dentro de los plazos establecidos
- Número de reportes de conformidad revisados
- Porcentaje de reportes de conformidad completados en tiempo
- Numero de reportes que requieren mayor vigilancia e instrucción
- Número de visitas de conformidad completadas
- Porcentaje de visitas que resultaron en una consultoría mayor.¹³

El plan estratégico debería incluir contingencias para enfrentar retos operacionales. Debe reconocer que se enfrentará a problemas organizacionales y el poder identificar estos retos permite minimizar el impacto de estos en la calidad de la elección.

El plan estratégico puede dividirse de la siguiente manera: 1) Introducción por parte del presidente del OE; 2) Resumen ejecutivo; 3) Misión y visión; 4) Perfil organizacional; 5) Temas y estrategias; 6) Metas y objetivos; 7) Metas gerenciales y objetivos; y 8) Indicadores de desempeño.

Aunque el plan estratégico como “producto” es un documento evidente, el proceso por el cual se desarrolla este plan también es crítico para lograr su aceptación e implementación dentro del OE. Para el desarrollo de dicho plan, es común que se establezca un comité dentro de la organización, que pueda desarrollar el proyecto. Por ejemplo, la Comisión Electoral de Pakistán estableció un Comité de Planeación Estratégico de siete miembros como grupo base, dos secretarios y demás personas y expertos quienes eran responsables de desarrollar el primer plan estratégico de la Comisión.

¹³ Comisión Electoral del Reino Unido, Plan Corporativo, (2003)

El proceso de planeación también puede incluir un componente internacional. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP por sus siglas en inglés), llevó a cabo un taller sobre planeación estratégica y financiera con la Comisión Central Electoral de Moldavia. El temario utilizado fue el del programa Construyendo Recursos para la Democracia, Gobernabilidad y Elecciones (Building Resources in Democracy, Governance, and Elections BRIDGE, por sus siglas en inglés) desarrollado por las Naciones Unidas.

El desarrollo del proceso de planificación se lleva a cabo en 5 pasos:

- Primer paso: evaluación de la organización
- Segundo paso: Identificación de bases estratégicas (Visión, Misión, Principios Rectores)
- Tercer paso: identificación de los temas estratégicos y objetivos
- Cuarto paso: Redacción de Plan Estratégico
- Quinto paso: Desarrollo de planes de acción para la aplicación

El plan estratégico puede hacerse disponible como un documento publico, en el caso de Elecciones Quebec, por ejemplo, su plan estratégico 2001-2005 fue distribuido en forma de folleto con información a cerca del calendario electoral. Es importante además que el plan estratégico incluya información sobre el perfil institucional, visión, valores e información de interés al público sobre del organismo electoral. El plan debe además abordar las tendencias demográficas relevantes, aspectos tecnológicos, políticos y de la administración electoral y debe incluir una descripción de los aspectos técnicos de los sistemas electorales tales como: la elegibilidad para votar y el registro de los electores, todo esto como una herramienta para la educación del votante.

El plan estratégico se implementa siguiendo los Planes de Acción desarrollados por las diferentes unidades, departamentos, y agencias cooperantes incluidas en el enfoque estratégico del documento. Estos Planes de Acción conectan el proceso de planificación estratégica a la planificación operativa y además asignan las funciones de ejecución, identifican los pasos concretos que se deben seguir para la implementación, y asignan el tiempo disponible para cada una de las tareas definidas.

PLANIFICACIÓN OPERATIVA DE LA ELECCIÓN

La planificación operativa toma como referencia al Plan de Acción y define el tiempo y los recursos necesarios para cumplir el mandato electoral. Su propósito es implementar los objetivos estratégicos de la entidad electoral. Sobre una base funcional, la planificación operativa debe incluir las operaciones electorales, la educación de los votantes, la seguridad electoral, la capacitación de los trabajadores electorales y la gestión financiera.

El siguiente cuadro resume algunos de los contenidos de cada área funcional.

TABLA I

PLANIFICACIÓN OPERACIONAL

Operaciones Electorales	Educación del Votante	Seguridad Electoral	Capacitación	Administración Financiera
Compras y requisitos materiales	Tipo de Audiencia	Factores de Riesgo	Capacitación de diferentes audiencias	Presupuesto operativo y requisitos de flujo de caja
Registro y operaciones para la votación	Mensajes	Respuesta táctica ante los riesgos	Currícula	Recursos disperses de otras agencias
Gestión de servicios	Medios de comunicación	Seguridad electoral de los participantes en el proceso	Técnicas de enseñanza	Asistencia Internacional, bilateral o en especie
Tecnología de la información y las comunicaciones	Control de los rumores y des-información		Evaluación	

Dentro de su marco de planificación, Elecciones British Columbia organiza sus iniciativas de planificación en tres líneas:-Eventos, Programas, y Proyectos, como se demuestra en la siguiente tabla.

TABLA II
MARCO DE PACIFICACIÓN
ELECCIONES “BRITISH COLUMBIA”

Eventos	Programas	Proyectos
Elecciones	Ejecutivo	Gestión de Proyectos
Por-elección	Servicio de Planificación de eventos	Gestión de riesgos
Enumeraciones	Servicios de información geográfica e información general al votante	Cambio de gestión
Referéndums	Financiamiento Electoral	Manejo de las comunicaciones
Revocatorios	Tecnología de la información	Manejo de recursos
Iniciativas	Recursos humanos y entrenamiento	Manejo de conflictos
Plebiscitos		Gestión por Resultados ¹⁴

El plan operativo debe incluir una plantilla de personal fijo para el personal regular nacional y subnacional, así como las necesidades de recursos humanos para las siguientes tareas: el registro electoral, conteo de votos y tabulación de los resultados y recuperación de activos.¹⁵

PLANIFICACIÓN POLÍTICA PARA LAS ELECCIONES

La planificación política define los protocolos y las relaciones con los participantes en la contienda electoral, los observadores electorales y los medios de comunicación. La planificación política implica el establecimiento de mecanismos y reuniones de información electoral para estos los actores electorales. La habilitación y registro de los candidatos también pueden ser incluidas en las actividades de planificación política. La planificación política es fundamental para la determinación de planes de contingencia con el fin de los organismos electorales cuenten con los mecanismos adecuados para responder a inconvenientes que puedan surgir.

¹⁴ Elecciones British Columbia, “EBC Planning Framework”

¹⁵ Organismo Electoral Conjunto, resumen del Plan Operativo de las elecciones presidenciales de Afganistán, 2004

NOTAS FINALES

Si bien la planificación estratégica de los recursos, por parte de los organismos electorales puede ser limitada, hay un consenso general sobre la importancia, características y organización de los planes estratégicos. Estas características comunes incluyen los temas fundamentales de un plan estratégico: definir la visión de la organización, los valores y principios rectores. Existe también un grado de acuerdo en la literatura que apunta a que el proceso por el cual se lleva a cabo la planificación estratégica debe ser incluyente para que el plan se pueda aplicar efectivamente. La planificación estratégica debe incluir un componente de contingencia para que el organismo electoral pueda anticipar los inconvenientes que pueden surgir y de esta manera se puedan identificar respuestas adecuadas según el contexto. Es importante también que los planes estratégicos incluyan componentes de monitoreo y evaluación para que el organismo electoral pueda medir su desempeño en relación con los objetivos establecidos.

TEMA 2: GEOREFERENCIACIÓN ELECTORAL

- *La Información que se presenta a continuación ha sido proporcionada por el Sr. Miguel Ángel Rojano, Director de Cartografía Electoral del Registro Federal de Electores de México.*

El tema de la “georeferenciación” para fines electorales se abordará en la Jornada desde dos ejes temáticos: 1) la georeferencia y representación política y 2) la georeferencia para efectos de logística y cobertura electoral.

El término “georeferencia” se aplica a la relación existente entre un objeto y su relación con el entorno geográfico en el cual se ubica. A partir de esta definición se puede hablar entonces de, por ejemplo, la georeferencia de un domicilio, cuando se asocia un domicilio a la ubicación geográfica de dicho lugar respecto a la superficie terrestre, misma que puede ser expresada en coordenadas definidas en un sistema de referencia previamente acordado, como lo puede ser el sistema Cartesiano. Sin embargo existen multiplicidad de sistemas de referencia que se utilizan para ubicar lugares sobre la superficie terrestre.

Para el caso que nos ocupa, la georeferencia analizada en términos de la representación política, será enfocada al análisis de los retos técnicos que implica la construcción de un marco de referencia electoral, que permita la asociación territorial de los votos de los electores a las circunscripciones en las cuales se contabilizarán para efectos de la elección de los representantes, cuando dicho marco debe atender a ciertos criterios de construcción como los que se definen a continuación:

- a) Equilibrio en el número de electores por circunscripción geográfica.
- b) Medidas para evitar el “efecto salamandra” (*Gerrymandering*)

- c) Evitar circunscripciones electorales discontinuas territorialmente
- d) Promoción de la participación de minorías indígenas
- e) Construir circunscripciones geográficas con buena accesibilidad al interior
- f) Promover la construcción de circunscripciones respetando en lo posible la integridad de municipios
- g) Cómo atender los problemas de accesibilidad geográfica.
- h) Consideración de tiempos y distancias de traslado al construir las circunscripciones.
- i) Automatización de los procesos de construcción de las circunscripciones y mecanismos de análisis combinatorio
- j) Procedimientos para evaluar escenarios en forma objetiva y sistemática

A CONTINUACIÓN UNA BREVE DESCRIPCIÓN DE ESTOS CONCEPTOS:

- a) Equilibrio en el número de electores por circunscripción geográfica.

En la construcción de circunscripciones electorales, uno de los aspectos de mayor relevancia es la búsqueda de distritos con un número similar de electores o habitantes, con el propósito de que la representación de los votos sea lo más homogénea posible. De ahí que los sistemas de información geográfica provean algunas herramientas de análisis espacial que permiten la construcción de regiones bajo este criterio.

- b) Medidas para evitar el “efecto salamandra” (*Gerrymandering*)

Gerrymandering es una forma de delimitar los distritos electorales de manera tal que la integración de los electores al interior tenga como finalidad favorecer a una determinada fuerza política, en detrimento del resto. También se le conoce como “efecto salamandra”.

- c) Evitar circunscripciones electorales discontinuas territorialmente

La continuidad geográfica de los distritos electorales es una premisa que se adopta en su construcción, con el propósito de promover en la medida de lo posible, que los electores integrantes del territorio puedan transitar por éste sin necesidad de salir del mismo. Con esto también se busca que existan nexos de comunicación en el territorio y facilitar operativamente los procesos de votación y traslado de documentación electoral. De igual forma, previene la posible construcción de distritos en formas caprichosas con zonas aisladas territorialmente pero que tiendan a favorecer alguna fuerza política en particular en detrimento del resto.

d) Promoción de la participación de minorías indígenas

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recientemente se incorporaron criterios que promueven la participación de los integrantes de los grupos indígenas, evitando en lo posible la separación de sus comunidades al interior de los distritos. Algunos aspectos a considerar, de no menor relevancia, es la forma de identificar a estas comunidades y sus asentamientos. Y cómo promover la participación de estos grupos considerando sus usos y costumbres.

e) Construir circunscripciones geográficas con buena accesibilidad al interior

En este sentido, se pretende reflexionar sobre la diversidad de condiciones que la geografía de un país presenta para la construcción de distritos con buena accesibilidad. Igualmente sobre la forma en que la tecnología moderna puede apoyar en el análisis de las vías de comunicación.

f) Promover la construcción de circunscripciones respetando en lo posible la integridad de municipios

El municipio, como forma de organización para la administración pública es de gran relevancia para la construcción de los distritos electorales. No obstante, dada la diversidad de formas y tamaños que tienen estas unidades geográfico-administrativas, presentan importantes retos para construir distritos que respeten en la medida de lo posible su integridad territorial.

g) Cómo atender los problemas de accesibilidad geográfica.

La orografía, hidrografía y condiciones climáticas de una región son aspectos de gran relevancia operativa para la construcción de distritos electorales. Su consideración tiene un fuerte impacto en costos de campaña, distribución de documentación electoral, selección de funcionarios de casilla y muchos otros aspectos logísticos. En este tema se reflexionará sobre la forma de considerar estos elementos y algunos métodos para cuantificar estas variables.

h) Consideración de tiempos y distancias de traslado al construir las circunscripciones.

El tiempo y distancia de traslado son variables directamente relacionadas con el tema de accesibilidad a una determinada región. La forma de construir estas redes de información será el tema a tratar y su validación con el trabajo de campo y gabinete disponible.

- i) Automatización de los procesos de construcción de las circunscripciones y mecanismos de análisis combinatorio

En este apartado se discutirán algoritmos de análisis combinatorio que han sido utilizados para la construcción de distritos o regiones y la problemática del elevado número de alternativas a considerar, lo que justifica la búsqueda de soluciones matemáticas avanzadas.

- j) Procedimientos para evaluar escenarios en forma objetiva y sistemática

La construcción de sistemas informáticos que conjuguen las bondades de los sistemas de información geográfica y el proceso numérico exhaustivo nos permiten ofrecer herramientas al especialista para construir regiones que atiendan múltiples criterios con diferentes ponderadores. En este apartado se comentará sobre la experiencia del IFE en su aplicación.

GEOREFERENCIA PARA EFECTOS DE LOGÍSTICA Y COBERTURA ELECTORAL:

Para el caso que nos ocupa, la georeferencia analizada en términos de la logística y cobertura electoral, será enfocada al análisis de los retos técnicos que implica la construcción de procedimientos y herramientas, que permitan la asociación territorial de los servicios inherentes a facilitar el acceso al sufragio a los ciudadanos en la atención de la problemática que representa su dispersión geográfica y las condiciones de acceso de las personas a las casillas el día de la votación. Los temas a considerar serán:

- a) Construcción de un marco geográfico electoral

En este apartado se dará una visión general de cómo el IFE construyó su cartografía digital a partir del trabajo de integración de la cartografía del INEGI censal de 1990 y del Registro Nacional de Electores preexistente.

- b) Sistemas GIS y la geografía electoral

Cuáles son las características que debe tener una cartografía para ser utilizada como marco de referencia electoral de acuerdo a la ley mexicana, y la forma en que los estándares nacionales e internacionales han sido observados para hacerla abierta y compatible con otras plataformas.

- c) Actualización permanente del marco geográfico electoral

Los procedimientos que han evolucionado de 1990 a la fecha en la construcción y actualización de la cartografía electoral en el IFE.

¿Qué información es relevante desde el punto de vista electoral?

Cuál es la información que se debe incorporar a la cartografía electoral y que es relevante para los trabajos de organización de la elección e integración de un padrón electoral confiable y actualizado.

c) Definición del domicilio electoral

Este tema de la mayor importancia, pretende dar elementos para justificar la definición técnico - jurídico del domicilio “electoral” para que a partir de este concepto se dé mayor certeza y eficiencia a los trabajos de actualización de la geografía electoral y el padrón electoral.

d) Problemas de delimitación política y límites geoelectorales

La geografía del país es un tema dinámico y sin embargo con antecedentes históricos que no siempre es posible conciliar. Aquí se tratará el tema de la problemática en la delimitación de los territorios político administrativos y su impacto en la delimitación de circunscripciones electorales.

e) Acceso mediante Internet a información geoelectoral

Los medios de comunicación electrónicos al servicio de la ciudadanía para el mejor conocimiento de las circunscripciones electorales. En este tema se discutirán sobre la forma en que podemos construir portales de acceso WEB y los servicios que a través de éstos se dan a la ciudadanía en el tema de geografía electoral.

f) Servicios a la ciudadanía respecto a su situación electoral

¿Cómo acercar el servicio de información electoral relevante geográficamente a los ciudadanos aprovechando servicios SMS?

g) “Cloud computing” y referencia geoelectoral

Convenios de colaboración entre autoridades electorales y empresas de servicios de Internet como Google, permiten la construcción de sistemas de información de avanzada con la posibilidad de un acceso prácticamente irrestricto y concurrente a bases de datos geográficas al público en general.

h) Sistemas de Información Geográfica y rutas electorales

El uso de sistemas de información geográfica para la construcción de redes de vialidades y carreteras permite el análisis de rutas electorales y una mejor logística en la organización del trabajo de campo.

Finalmente es importante señalar que la Jornada no se ha diseñado como un evento de capacitación con principio y fin, sino como el comienzo de un proceso continuo de profesionalización a través de diferentes actividades que se conectan y tienen una meta común: el mejoramiento de las capacidades de las autoridades electorales.

Por esta razón, la jornada incorpora mecanismos para dar seguimiento al desarrollo e implementación de los proyectos de los participantes, aspirando a que este sea un evento de profesionalización continua que trascienda a la capacitación técnica de las jornadas. Algunos de estos mecanismos son: la difusión de los materiales y presentaciones de la Jornada y el seguimiento de los proyectos de las autoridades electorales, a través de la Red Interamericana de Prácticas Electorales (RIPE), página Web a través de la cual los participantes podrán continuar intercambiando sus conocimientos y retroalimentando la información disponible a cerca de los temas de las jornadas y el estatus de la implantación de sus proyectos.

Otra iniciativa para dar continuidad al trabajo de las jornadas es la creación de cursos virtuales, un “*Diplomado en Procesos Electorales en América*” que se desarrolla conjuntamente con FLACSO Chile y el IFE. Este Diplomado es una iniciativa complementaria a través de la cual la SG/OEA espera seguir contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades técnicas de los miembros de los órganos electorales, esperando que esto represente además un aporte significativo para fortaleciendo de los sistemas democráticos en la región.

Para obtener más información favor contactar a:

Betilde Muñoz-Pogossian

Coordinadora de la Sección de Proyectos y Estudios Electorales del DECO:

bmunoz@oas.org

+1 202 458 6146

Charlotte McDowell

Especialista de la Sección de Proyectos y Estudios Electorales del DECO:

cmcdowell@oas.org

+1 202 458 3814