

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Proyecto del Gobierno de México

DOCUMENTO DE PROYECTO

Título: Asistencia a los Grupos de Observación Electoral

Número: MEX/94/001/C/01/31

Duración: 3 meses

Sector: (Clasificación y
código del PNUD) 0100

Subsector: (Clasificación y
código del PNUD) 0100

Organismo de ejecución:

PNUD/Oficina de Servicios para
Proyectos

Costos Compartidos de Terceros:

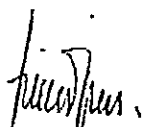
USD\$4'335,500
(Fideicomiso de las Naciones
Unidas para Observación
Electoral)

Total SAO:

US\$419,125

Breve Descripción:

El objetivo de este proyecto es el de consolidar la capacidad de la sociedad civil organizada de México para observar el proceso electoral del 21 de agosto de 1994 en México.



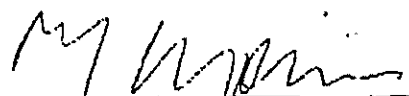
APROBADO EN NOMBRE DEL GOBIERNO DE MEXICO
Emb. Francisco Cruz, Director General
de Cooperación Técnica y Científica
Secretaría de Relaciones Exteriores

7/julio/1994

FECHA

APROBADO POR LAS NACIONES UNIDAS
Sr. Kofi Annan, Subsecretario General
Departamento de Operaciones para el
Mantenimiento de la Paz

FECHA



APROBADO EN NOMBRE DE LA AGENCIA EJECUTORA
Sr. Reinhart Helmke
Oficina de Servicios para Proyectos
(PS113 from Helmke)

7/julio/1994

FECHA



APROBADO EN NOMBRE DEL PNUD
Sr. Frederick Lyons
Representante Residente
(Fax 223/94 from Flores)

7/julio/1994

FECHA

A. Contexto

Con fecha 10 de Mayo de 1994, el Secretario de Gobernación y Presidente del Consejo del Instituto Federal Electoral de México dirigió una nota al Secretario General de las Naciones Unidas, solicitándole que la Organización "coadyuve al proceso electoral mexicano, proporcionando asistencia técnica a los grupos de observación nacional que la soliciten y que estarán presentes durante la jornada electoral federal de 1994, para asegurar su profesionalismo, independencia e imparcialidad". La Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas solicitó la colaboración del PNUD para la ejecución de las actividades descritas en este proyecto.

B. Justificación del proyecto.

1. Planteamiento del problema.

Las elecciones de 1988 han sido las más impugnadas probablemente desde 1928. Las acusaciones de fraude, aunque no comprobadas, han suscitado movimientos y manifestaciones civiles. Las reformas constitucionales y electorales realizadas a partir de 1989 tienen como objetivo la transparencia y la consolidación de la credibilidad del sistema electoral en su conjunto. Los eventos dramáticos de 1994 hacen necesario un fortalecimiento de la participación activa de la ciudadanía en los próximos procesos electorales.

2. Situación prevista al finalizar el proyecto.

Al final del proyecto se espera que la práctica de transparencia y de imparcialidad de los observadores nacionales en el campo electoral permita la consolidación de la concertación nacional.

3. Beneficiarios.

El proyecto está dirigido a los grupos de ciudadanos que se han dedicado a la observación de los comicios federales con anterioridad. Es de notar que estos grupos, aunque cuentan con cierta experiencia previa, aún no tienen la idoneidad en la organización y la metodología necesarias para la observación en dichos eventos.

4. Estrategia del proyecto.

Aún cuando la figura del observador nacional se ha introducido muy recientemente en la legislación electoral mexicana, mediante

las reformas introducidas en mayo de 1994, la presencia de observadores nacionales ha sido una constante en las elecciones nacionales realizadas desde 1988, tanto a nivel estatal como federal. Las experiencias han sido variadas tanto desde el punto de vista del enfoque de observación como de la magnitud de recursos utilizados por los observadores.

Dada la intensa politización de la sociedad mexicana, es presumible que algunos de los grupos de observadores nacionales tengan marcadas simpatías partidarias. Si las sospechas y las críticas pueden ser fuente de hipótesis de fraude a partir de las cuales se construyan las metodologías de observación, la búsqueda de información y su interpretación deben basarse en criterios estrictos de imparcialidad.

En el caso de países con un alto grado de desarrollo y pluralismo en la sociedad civil, como es el caso de México, un enfoque posible es la transmisión de la experiencia en materia de observación electoral de las Naciones Unidas, así como la eventual canalización de apoyo material a grupos de observadores nacionales que revistan características adecuadas.

Este aporte de experiencias y de recursos se da en un ambiente de desconfianza generalizada en el sistema electoral que puede suscitar una descalificación sistemática o una defensa a ultranza del sistema.

Grupos no partidarios de observadores pueden cumplir una función de particular utilidad al proporcionar a la ciudadanía una visión imparcial de la operación del sistema electoral, si la misma se basa en impecables criterios de objetividad.

A efecto de prestar apoyo a los Grupos de Observadores Nacionales (GON), la Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas enviará a México un equipo de asesores con amplia experiencia en operaciones de observación. Dicho equipo, denominado Equipo Técnico de Observación (ETONU-MEX), en una primera etapa, estará formado por un pequeño grupo de ocho personas que operará con los equipos de coordinación de los GON. De acuerdo a las necesidades que pudieran surgir, el equipo será reforzado por especialistas y consultores de corto plazo en temas especializados. En una segunda etapa, se enviará uno a dos asesores con similar experiencia a cada uno de los Estados para colaborar con los grupos de observadores a nivel estatal. Los asesores de esta segunda etapa recibirán, durante el mes de julio, un entrenamiento específico de una semana en la Ciudad de México para homogeneizar criterios metodológicos y aprender elementos específicos del proceso electoral y de la observación en el país.

5. Razones de suministro de asistencia del PNUD

El apoyo del PNUD cobra especial importancia por la misma naturaleza del objetivo y actividades previstas en el presente proyecto. Este proyecto por su naturaleza es de gran sensibilidad política. El PNUD cuenta con la comprobada capacidad y experiencia, para trabajar en temas de especial interés para el país receptor. Asimismo, el PNUD cuenta con la ventaja comparativa, basada en su imparcialidad y confiabilidad, en el manejo de recursos en fideicomiso.

6. Consideraciones especiales.

El proyecto tendrá un impacto directo sobre la buena gobernabilidad de México e incluye actividades que involucran directamente a grupos de base, para una mayor participación de la población civil en las decisiones políticas.

7. Arreglos de coordinación.

Para llevar a cabo las actividades previstas dentro del documento de proyecto, los insumos a que este documento hace referencia serán proporcionados por la agencia de ejecución, Oficina de Servicios para Proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (OSP/PNUD), de acuerdo con el programa de trabajo establecido por el Equipo Técnico de las Naciones Unidas en México (ETONU-MEX).

En este contexto, la CEPAL y el PNUD proporcionarán el espacio físico para oficinas así como el apoyo logístico al personal de ETONU-MEX que estará ubicado en esas oficinas. La agencia de ejecución (OSP) llegará a un acuerdo interagencial para cubrir los costos que esto conlleva.

Para poder cumplir con el objetivo primordial de este proyecto, la consolidación de la capacidad de la sociedad civil organizada mexicana para observar el proceso electoral del 21 de agosto de 1994, es indispensable la estrecha colaboración con organizaciones no gubernamentales y la participación activa con aquellos grupos que demuestran sensibilidad social y pluralidad política.

La asistencia técnica que se prestará a través del presente proyecto toma dos formas:

1. La presencia física de: i) asesores con amplia experiencia en materia de observación electoral, ii) la contratación de consultores nacionales e internacionales especializados en derecho constitucional y legislación electoral;

2. Apoyo financiero a los mecanismos nacionales de observación, entendiéndose por estos, los grupos de observadores nacionales (GONs), entre los que se encuentran Alianza Cívica, Centro de Estudios y Promoción Social y la Confederación Patronal de la República Mexicana y otros que se incluirán tras una evaluación hecha por el equipo de ETONU-MEX.

El proyecto se desarrollará en estrecha colaboración con la Unidad de Asistencia Electoral del Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas.

Los recursos financieros provendrán del Fideicomiso de las Naciones Unidas para la Observación Electoral.

El Equipo Técnico de la Organización de las Naciones Unidas en México (ETONU-MEX) se conformará para prestar asistencia y capacitar a los Grupos de Observadores Nacionales arriba mencionados, que estará compuesto por un coordinador internacional, y siete asesores técnicos internacionales, con sede en el Distrito Federal. Asimismo, el ETONU-MEX estará conformado por treinta y cinco asesores técnicos internacionales y cinco voluntarios de Naciones Unidas, que se ubicarán en el interior de la República Mexicana.

Además del ETONU-MEX, hay un grupo de tres consultores internacionales, con una duración de un mes cada uno y cuatro consultores nacionales, entre los cuales se contempla un asesor legal, un asistente de información y dos por definir.

Adicionalmente, se contempla a un grupo de evaluación conformado por tres consultores internacionales, para un total de 24 p/m de duración.

Este equipo de un total de 58 personas, estará apoyado por un grupo secretarial y de apoyo que facilite sus contactos y comunicación diaria, así como la producción de documentos.

Para facilitar el manejo y la administración de este personal se constituirá un grupo de apoyo administrativo que en estrecha colaboración con el ETONU-MEX y la agencia de ejecución, OSP, tendrá a su cargo la administración de los contratos del personal arriba mencionado, el suministro de equipo para ETONU-MEX, la adquisición y entrega de equipo que se proveerá a los GON, tanto en el Distrito Federal como en los 31 estados, y administrará el apoyo logístico a ETONU-MEX. Además, este equipo de apoyo administrativo coordinará, administrará y suministrará oficinas y velará por que el ETONU-MEX cuente con todas las facilidades que les permita dedicación exclusiva en la parte sustantiva de este proyecto.

La oficina del PNUD en México asistirá en la coordinación y supervisión del equipo de apoyo administrativo y servirá de enlace

entre ETONU-MEX, su unidad de apoyo administrativo y la oficina de OSP en Nueva York.

Se prevé que el grupo de asesores recibirá capacitación entre el 10 y el 10 de julio. Este grupo a su vez proveerá capacitación a grupos de observadores nacionales entre el 11 y el 17 de julio. Se prevé que a partir del 17 de julio y hasta el 25 de agosto, este grupo de asesores esté prestando asistencia en los 31 estados de la República Mexicana. Finalmente, entre el 21 y el 30 de agosto ETONU-MEX producirá su informe sobre sus actividades.

8. Capacidad de apoyo de la contraparte.

La contraparte nacional para este proyecto serán los previamente denominados grupos de observadores nacionales, que están constituidos en su mayoría por Organizaciones No Gubernamentales. En el presente, estas organizaciones son muy disímiles entre ellas. Una de las funciones del proyecto será lograr que ellas establezcan una red a nivel nacional. Además proveerlas, a través de capacitación, de un alto grado de objetividad que les permita una observación electoral imparcial, cubriendo no sólo la jornada electoral del día 21 de agosto de 1994, sino el proceso electoral en su conjunto.

C. Objetivo de Desarrollo

Ampliación de la vida democrática, participación amplia y libre de la sociedad civil en el proceso electoral.

D. Objetivo Inmediato, Resultados y Actividades.

Para lograr el objetivo del proyecto se partirá de las estructuras existentes de grupos de observadores nacionales. Se buscará fortalecer y consolidar la capacidad de estos grupos para que extienda sus organizaciones a todo el territorio nacional, permitiendo realizar una observación imparcial con conocimiento, coadyuvando así un legítimo proceso electoral democrático.

Las acciones que apoye el proyecto responderán a las necesidades que tanto cada uno de estos grupos de observadores y el ETONU-MEX acuerden.

Las decisiones sobre las actividades y el apoyo financiero necesario para el logro del objetivo, serán tomadas por el coordinador de ETONU-MEX, en estrecha consulta con los grupos nacionales de observación.

Objetivo

Consolidar la capacidad de la sociedad civil organizada para observar el proceso electoral del 21 de agosto de 1994.

Resultados

1. Establecimiento de criterios metodológicos que lleven a los organismos observadores a expresar una evaluación del proceso electoral sobre la base de hechos detectados, procesados y presentados a través de una observación sistemática y con parámetros aceptados internacionalmente.

2. Consolidación a nivel nacional y estatal de una red de observadores nacionales imparciales, capaces de producir informes que avalen la legitimidad o la denuncia de los resultados de las elecciones.

Actividades

1. establecer la idoneidad de las metodologías y planes para una adecuada observación electoral, así como las evidencias de potencial para un efectivo despliegue a nivel nacional,

2. entrevistas con organizaciones y principales grupos civiles para evaluar su capacidad de realizar el proceso de observación existente detalladas.

1. refinar y perfeccionar metodologías y desarrollar planes operativos detallados. Verificar las posibilidades efectivas de desarrollar una red de cobertura nacional, como también establecer las posibilidades de imparcialidad de cada GON, como las posibilidades de introducir mecanismos adecuados para asegurar el pluralismo.

2. Proporcionar apoyo técnico a través de los consultores destacados en cada uno de los Estados y el Distrito Federal, si resultare necesario.

3. Discusión sobre las características del apoyo tanto técnico como financiero requerido por los grupos de observadores nacionales para lograr la consolidación de los grupos locales.

4. Proporcionar asesoría y apoyo para el establecimiento de una red de grupos nacionales de observadores, con capacidad de cubrir la totalidad del territorio nacional.

5. Capacitar a los grupos de observadores nacionales en la observación imparcial del proceso electoral.

E. Insumos

Los insumos descritos a continuación serán suministrados al proyecto a través de la agencia de ejecución, OSP, de acuerdo con el cronograma de trabajo establecido por ETONU-MEX. Estos insumos serán financiados, como arriba mencionado, por el Fideicomiso de las Naciones Unidas para la Observación Electoral:

Línea 11 Personal Internacional: un coordinador; cinco consultores; siete asesores; treinta y cinco asesores técnicos. Este último grupo serán los asesores técnicos que proveerán asistencia técnica a los grupos de asesores nacionales en los 31 estados.

Línea 13 Personal Administrativo: cinco secretarías, un asistente financiero, tres choferes/mensajeros.

Línea 14 Voluntarios de Naciones Unidas: cinco voluntarios. Este grupo será parte de los asesores técnicos que proveerán asistencia técnica a los grupos de asesores nacionales en los 31 estados.

Línea 15 Viajes: costo de los viajes del coordinador, de los asesores y voluntarios.

Línea 17 Personal Profesional Nacional: cinco consultores.

Línea 20 Subcontratos: arreglos interagenciales con CEPAL y UNDCP para el alquiler de oficinas, arrendamiento de vehículos, computación, impresión de material y apoyo financiero en forma de donación (grants) a los GON.

Línea 40 Equipo: equipo para ETONU-MEX y equipo para las GON (este equipo se definirá durante el curso del proyecto en base a las capacidades y necesidades de cada una de las GON).

Línea 50 Varios: mantenimiento del equipo de computación, informes del proyecto, gastos misceláneos y papelería.

F. Riesgos

La parte mas delicada del esquema propuesto es la posibilidad de establecer adecuados vínculos entre un organismo internacional y observadores nacionales organizados en una compleja red de organizaciones e individuos. Es importante construir esa relación en etapas sucesivas, de modo que sea posible tanto para las Naciones Unidas como para los observadores nacionales desvincularse, en distintos momentos del proyecto si las relaciones establecidas no fueran satisfactorias.

G. Examen, presentación de informes y evaluación

El ETONU - MEX no efectuará evaluaciones, calificaciones o comentarios sobre el desarrollo del proceso electoral y sus resultados. Ello será de la exclusiva responsabilidad de los GON. La función básica de ETONU - MEX será prestarles apoyo, transfiriendo la experiencia adquirida en las operaciones de asistencia electoral encaradas por las Naciones Unidas en casi cincuenta países. El grado de apoyo variará de acuerdo a las características de los GON y de los recursos disponibles en el Fideicomiso para Observación Electoral, a través del cual se financiará la operación. En el caso de aquellos grupos que reúnan las condiciones requeridas, la colaboración será integral. En el caso de grupos de menores dimensiones y con capacidad de cobertura parcial, el apoyo será mas limitado. La colaboración integral, a efectos de reforzar la credibilidad de los GON, incluirá una cuidadosa evaluación de las metodologías y mecanismos de recolección y sistematización de datos, relación entre ellos y las conclusiones y, en general, sobre el grado de profesionalismo e imparcialidad con la que han trabajado los observadores nacionales. Esa evaluación se efectuará sobre el conjunto de la tarea de observación y, en caso de ser oportuno, sobre alguna de sus etapas.

La colaboración entre ETONU-MEX y los grupos de observadores nacionales estará enmarcada dentro de acuerdos de subcontrato. Los subcontratos entre la agencia de ejecución y cada uno de los grupos de observadores nacionales, que recibirán asistencia técnica y recursos financieros, contemplarán la presentación de informes sobre las actividades realizadas y la utilización de los recursos.

H. Contexto Legal

El presente documento de proyecto será el instrumento al que se hace referencia en el Acuerdo entre el Fondo Especial y el Gobierno de México firmado el 23 de febrero de 1961, y en el Artículo 1 del Acuerdo sobre Prestación de Asistencia Técnica firmado por las partes el 23 de julio de 1963. Para los fines del Acuerdo Básico, por organismo de ejecución del Gobierno se

9

entenderá el organismo de ejecución del país huésped que se describe en dicho Acuerdo.

El texto de las Disposiciones Complementarias que forman parte integral de este Documento de Proyecto se encuentra anexo.

I. Presupuesto (ver adjunto)

NUMERO DE PROYECTO: PNUD/MEX/94/001/C/01/31

TITULO DE PROYECTO: ASISTENCIA A LA OBSERVACION ELECTORAL

TIPO DE PRESUPUESTO: Presupuesto Principal

CODIGO DE REVISION: C

FUENTE DE FONDOS: Costos Compartidos de Terceros

AGENTE DE EJECUCION: Oficina de Servicios para Proyectos

LINEA DESCRIPCION	TOTAL		TOTAL AOS		1994		1994 AOS	
	P/M	\$	P/M	\$	P/M	\$	P/M	\$
10 PERSONAL								
1100 PERSONAL INTERNACIONAL								
1150 PERSONAL INT. CORTO PLAZO								
1151 COORDINADOR	3.0	27,000	0.0	2,430	3.0	27,000		2,430
1152 ASESORES TECNICOS	58.0	577,000	0.0	51,930	58.0	577,000		51,930
1153 CONSULTOR EVALUACION	2.1	35,000	0.0	3,150	2.1	35,000		3,150
1154 CONSULTOR COORDINACION	2.0	40,000	0.0	3,600	2.0	40,000		3,600
1159 SUBTOTAL CONSULTORES	65.1	679,000	0.0	61,110	65.1	679,000	0.0	61,110
1199 SUBTOTAL EXP/CONSULTORES	65.1	679,000	0.0	61,110	65.1	679,000	0.0	61,110
1300 PERSONAL ADMINISTRATIVO								
1301 PERSONAL DE APOYO	8.0	28,000	0.0	3,080	8.0	28,000		3,080
1303 APOYO ADMINISTRATIVO	6.0	23,700	0.0	2,607	6.0	23,700		2,607
1399 SUBTOTAL PERSONAL ADMINISTRATIVO	14.0	51,700	0.0	5,687	14.0	51,700	0.0	5,687
1400 VOLUNTARIOS DE NACIONES UNIDAS								
1401 VOLUNTARIOS	14.0	60,000	0.0	5,400	14.0	60,000		5,400
1499 SUBTOTAL VOLUNTARIOS	14.0	60,000	0.0	5,400	14.0	60,000	0.0	5,400
1500 VIAJES		0		0		0	0.0	0
1501 VIAJES OFICIALES		175,000		15,750		175,000		15,750
1751 CONSULTOR LEGAL	1.0	3,500	0.0	385	1.0	3,500		385
1753 CONSULTOR VARIOS	3.0	15,000	0.0	1,650	3.0	15,000		1,650
1799 SUBTOTAL	4.0	18,500	0.0	2,035	4.0	18,500	0.0	2,035
1900 TOTAL COMPONENTE	97.1	984,200	0.0	89,982	97.1	984,200	0.0	89,982
2101 OFICINAS		10,300	0.0	1,133		10,300	0.0	1,133
2102 AUTOMOVILES		125,000	0.0	13,750		125,000		13,750
2103 GRUPO DE OBSERVADORES NACIONALES		2,250,000	0.0	247,500		2,250,000		247,500
2104 COMPUTACION		166,000	0.0	18,260		166,000		18,260
2105 IMPRESION		70,000	0.0	7,700		70,000		7,700
2900 TOTAL SUBCONTRATOS		2,621,300	0.0	288,343		2,621,300		288,343
4000 EQUIPO								
4501 EQUIPAMIENTO		680,000		40,800		680,000		40,800
4900 TOTAL COMPONENTE		680,000		40,800		680,000		40,800
5000 VARIOS								
5301 MISCELANEOS PROYECTO		50,000		0		50,000	0.00	0
5900 TOTAL COMPONENTE		50,000		0		50,000		0
9900 TOTAL PROYECTO	97.1	4,335,500	0.0	419,125	97.1	4,335,500	0.0	419,125
10100 COSTOS COMPARTIDOS	0.0	0		0		0		0
10300 FIDELCOMISO OBSERVACION ELECTORAL - ONU	97.1	4,335,500	0.0	419,125	97.1	4,335,500	0.0	419,125
99900 CONTRIBUCION PNUD	0.0	0		0		0		0

**PRESUPUESTO DEL PROYECTO QUE CUBRE LA CONTRIBUCION
DE COSTOS COMPARTIDOS (EN \$EUA)**

PAIS: MEXICO

NUMERO DE PROYECTO: MEX/94/001/C/01/31

NOMBRE DEL PROYECTO: ASISTENCIA A LA OBSERVACION ELECTORAL

LÍNEA	COSTO COMPARTIDO	CONTRIBUYENTE	TOTAL	1994
100				
103-01	Presupuesto Principal	Fideicomiso Observ.Elec.ONU	4,335,500	4,335,500
103-03	SAC		419,125	419,125
103	Subtotal	Fideicomiso Observ.Elec. ONU	4,754,625	4,754,625
199	TOTAL COSTO COMPARTIDO		4,754,625	4,754,625

CALENDARIO DE PAGOS

FECHA	CANTIDAD \$U.S.	CONTRIBUYENTES	CANTIDAD PAGADA	FECHA
Junio 1994	1,069,240	Fid.Observ.Elec.ONU	1,069,240	15 de Julio 94
Julio 1994	3,685,385	Fid.Observ.Elec.ONU		6 Oct 1994
	4,754,625		1,069,240	

J. Anexos

ANEXO I	Plan de Trabajo
ANEXO II	Términos de Referencia
ANEXO III	Disposiciones Complementarias
ANEXO IV	Agreement between the United Nations Development Programme and the Trust Fund for Electoral Assistance, Electoral Assistance Division, Department of Peace Keeping, United Nations.

ANEXO I

PLAN DE TRABAJO 1994

Título del Proyecto: ASISTENCIA A LA OBSERVACION ELECTORAL

Proyecto No.: MEX/94/001

DESCRIPCION	Línea	Monto US\$	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Observaciones
OBJETIVO INMEDIATO: Consolidar la capacidad de la sociedad civil organizada para observar el proceso electoral del 21 de agosto de 1994.															
RESULTADO 1: Establecimiento de criterios metodológicos															
ACTIVIDADES: 1.1 Establecimiento de metodologías y evidencias de potencial para un efectivo despliegue nacional.								X	X	X					
1.2 Evaluar la capacidad de las organizaciones para realizar el proceso de observación								X	X						

DESCRIPCION	Línea	Monto US\$	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Observaciones
RESULTADO 2: Consolidación a nivel nacional y estatal de una red de observadores nacionales.															
ACTIVIDADES: 2.1 Reforzar y perfeccionar metodologías. Verificar las posibilidades de desarrollar una red de cobertura nacional.								X	X	X					
2.2 Proporcionar el apoyo técnico que fuera necesario.								X	X	X					
2.3 Discusión sobre las características del apoyo técnico y financiero.								X	X						
2.4 Proporcionar asesoría y apoyo para el establecimiento de una red de grupos nacionales de observadores									X	X					
2.5 Capacitar a los grupos de observadores nacionales.									X	X					