



Tercera Jornada Interamericana Electoral

0101101010101010111

FORTALECIENDO LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL HEMISFERIO:

La georeferenciación con fines electorales y la planeación estratégica de las autoridades electorales



 Agence canadienne de développement international



Organización de los Estados Americanos



Organización de los
Estados Americanos

FORTALECIENDO LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL HEMISFERIO:

La Georeferenciación con Fines Electorales y la Planeación Estratégica de las Autoridades Electorales

Tercera Jornada Interamericana Electoral

Fortaleciendo los procesos electorales en el hemisferio: La Georeferenciación con Fines

Electorales y la Planeación Estratégica de las Autoridades Electorales

Esta es una publicación de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) en colaboración con el Instituto Federal Electoral de México (IFE).

Coordinación del proyecto: Betilde Muñoz-Pogossian, Jefa de la Sección de Estudios y Proyectos Electorales, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral

Edición: Rebeca Omaña Peñalosa, Especialista de la Sección de Estudios y Proyectos Electorales, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral

Compilación: Tyler Finn, Consultor OEA/DECO

Traducción al español: Alejandra Robles, Diego Macías, Gibbran Montero, Julia Almaraz, Mariana Sánchez y Marianna Lara, Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE.

Corrección de estilo de la versión en español: Magdalena Palencia, Subdirectora de Vinculación Internacional de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE.

Esta publicación no puede reproducirse en forma completa o alguna de sus partes sin la autorización previa de la SG/OEA

© Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos 2011

Esta publicación se realizó con el apoyo financiero de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA).

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Electoral Training Seminar (3rd : 2010 : Mexico City)

Fortaleciendo los procesos electorales en el hemisferio : La Georeferenciación con Fines Electorales y la Planeación Estratégica de las Autoridades Electorales = Strengthening Electoral Processes and Systems throughout the Hemisphere: Georeferencing for Electoral Purposes and Strategic Planning for Electoral Authorities / [Presentaciones a] Tercera Jornada Interamericana Electoral [la cual] se llevó a cabo en Ciudad de México del 6 al 10 de septiembre de 2010.

p. ; cm. (OEA Documentos Oficiales; OEA Ser.D) (OAS Official Records Series; OEA Ser.D)

ISBN 978-0-8270-5714-2

1. Democracy--Study and teaching-- America --Congresses. 2. Political campaigns-- America --Congresses. 3. Elections-- Study and teaching-- America --Congresses. 4. Political participation--Study and teaching— America --Congresses. 5. Strategic planning. 6. Elections--Geographic information systems-- America --Congresses. I. Title. II. Title: Strengthening Electoral Processes and Systems throughout the Hemisphere: Georeferencing for Electoral Purposes and Strategic Planning for Electoral Authorities. III. Organization of American States. Department of Electoral Cooperation and Observation. IV. Series.

JF1001 .I58 2010

OEA/Ser.D/XX SG/SA

P/III.10.3

ISBN 978-0-8270-5714-2

ÍNDICE

Prólogo	i
Introducción	iii
I. Las autoridades electorales como instituciones que fortalecen la gobernabilidad	1
1.1 La relación entre las autoridades electorales y la democratización: el caso del IFE	3
1.2. Transparencia y el papel de los organismos de administración electoral en la incorporación de los ciudadanos en el proceso democrático.....	9
1.3 Desafíos actuales a los que se enfrentan las Autoridades Electorales de las Américas	13
1.4 Las implicaciones políticas de los procesos técnicos en la arena electoral.....	17
II. Georeferenciación para propósitos electorales	21
2.1 Políticas de distritación y gobernanza electoral: aspectos teóricos y metodológicos	23
2.2 El re-trazado de los límites electorales en Jamaica.....	29
2.3. Procedimientos para la georeferenciación de los ciudadanos y su impacto en el funcionamiento del Registro Federal de Electores en México.....	35
2.4 Georeferenciación para propósitos electorales: la perspectiva canadiense.....	41
III. Planeación estratégica para autoridades electorales	47
3.1 Planeación electoral: un enfoque estratégico para autoridades electorales.....	49
3.2 Contextos electorales en América Latina y el Caribe: efectos de la planeación estratégica	53
3.3 Planeación estratégica dentro del marco del ciclo electoral: el caso de México	59
3.4. La organización de procesos electorales en Panamá.....	63
3.5 Planeación estratégica y gestión de calidad	67
IV. Sigüientes Pasos	71

Apéndices

Lecturas recomendadas	73
Biografía de los ponentes	75

PRÓLOGO

Las Jornadas Interamericanas Electorales son una iniciativa promovida por la Secretaría General de la Organización de los 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). El Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la SG/OEA promueve estas Jornadas con el objetivo de fortalecer los procesos y los sistemas electorales en la región. Desde la primera experiencia en 2008, las Jornadas se han institucionalizado como una actividad anual.

A través de diversos ejercicios tanto técnicos como académicos, estas conferencias contribuyen a la profesionalización de las autoridades electorales en la región. Las Jornadas fortalecen las habilidades de los miembros y autoridades de los organismos electorales y promueven la cooperación horizontal. En consecuencia, las Jornadas pueden considerarse ejercicios académicos y prácticos que ayudan a mejorar la organización de los procesos electorales en el continente.

La Tercera Jornada Interamericana Electoral tuvo lugar en la Ciudad de México del 6 al 10 de septiembre de 2010. Su objetivo fue contribuir a mejorar la capacidad institucional de las autoridades electorales en dos sentidos: 1) ofreciendo capacitación académica y técnica por parte de profesores y expertos en la materia, y 2)

fortaleciendo los espacios de discusión y la cooperación horizontal entre las autoridades electorales con amplia experiencia en los temas elegidos para la discusión.

Después de llevar a cabo una consulta con los organismos de administración electoral en Washington, D.C., se identificaron dos temas principales como cuestiones prioritarias en el desarrollo institucional. La Jornada estuvo dedicada a estos temas: 1) planeación estratégica para los organismos de administración electoral y 2) georeferenciación con fines electorales.

La presente publicación documenta las principales discusiones que se realizaron durante la Tercera Jornada Interamericana Electoral. La preparación de esta publicación representa un esfuerzo de la SG/OEA para continuar el debate sobre la consolidación de prácticas electorales equitativas y eficientes y, para mejorar en general la organización y administración de los procesos electorales en la región.

INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas, América ha experimentado una transición del autoritarismo y las dictaduras militares a la democracia. Hay que recordar que no hace mucho tiempo, sólo cuatro países en América Latina eran democráticos: Colombia, Venezuela, Costa Rica y México. Desde entonces, todo el continente americano ha sido gobernado por un solo sistema. La región nunca ha tenido tantos sistemas democráticos en pleno funcionamiento en tantos países, ni por tanto tiempo.

Por lo tanto, es posible decir que se ha ido consolidando un consenso respecto a la democracia. Este consenso es compartido por la ciudadanía y los líderes políticos, sindicales y empresariales. Los problemas políticos se canalizan ahora por vías pacíficas y se ha condenado y excluido el uso de la violencia. A lo largo de este proceso, América también ha dado una nueva forma a su organización social: se han desarrollado diversos modelos y sistemas políticos, pero todos basados en los principios básicos de la democracia. Cada pueblo, basándose en sus creencias y preferencias, ha construido su propio camino dentro de un marco de profundización e intensificación de la democracia.

Al mismo tiempo que estos caminos se han ido forjando, se han alcanzado ciertos puntos de acuerdo en el macro-consenso de la democracia. El 11 de septiembre de 2001 se expresaron en Lima, Perú, un grupo de principios y valores en la Carta Democrática Interamericana, la cual es un pilar de la democracia que incluye objetivos y elementos sustantivos. Dentro de este marco, es deber de los órganos electorales

asegurar que todas las opciones sean canalizadas a través de procedimientos democráticos y que se mantenga un debate abierto, participativo e inclusivo.

Este imperativo corresponde al papel de los organismos electorales como árbitro, garante y supervisor de los principios democráticos en los momentos precisos en que éstos están bajo una gran tensión: durante un debate de la polis o una elección popular. En este contexto, el órgano electoral está en el centro de la escena política, y está expuesto a los desafíos y amenazas que surgen de esa situación.

Conforme se establece este consenso democrático, existen algunos consensos que son únicos en la arena electoral, y que han emergido de las diferentes experiencias de las décadas recientes. Por ejemplo, el primer consenso ha permitido un gran acceso a las diferentes etapas del proceso de organización electoral para los interesados políticos nacionales, para observadores internacionales organizados por organismos internacionales de derecho público y por observadores nacionales. La observación electoral se ha establecido como la mejor herramienta de rendición de cuentas para dichos procesos. Este nuevo espacio supone una clara oportunidad para involucrar a estos actores como los legitimadores originales del proceso electoral y para excluir, de una vez por todas, el debate político en relación con las propias elecciones.

Un segundo consenso que podría identificarse está relacionado con el financiamiento de la política: es imprescindible regular y controlar el uso de recursos financieros por parte de los partidos políticos y por los organismos electorales, siempre teniendo en cuenta la diversidad de fórmulas que cada país ha adoptado. Sin lugar a dudas, ha habido avances importantes en cuanto a la regulación en América Latina, pero con gran fragilidad en la supervisión del cumplimiento de estas normas. En El Caribe se han iniciado importantes esfuerzos con el objetivo de regular el financiamiento. Con este propósito en mente, se llevó a cabo en septiembre de 2010 una reunión en Kingston, Jamaica¹, la cual generó un debate para concretar propuestas que incluían un modelo de legislación presentado por la OEA. Se espera que el esfuerzo de la Organización sea el primer paso hacia la regulación efectiva de esta área.

Un tercer consenso es la necesidad de resolver, de manera pronta y expedita, aquellas controversias que emergen de los procesos electorales. Una de las fórmulas aplicadas en este sentido tiene que ver con la especialización de un órgano que ejerce autoridad legal. Un ejemplo es la creación, en octubre de 2009, del Tribunal Contencioso Electoral en Ecuador.

El cuarto consenso establecido en este hemisferio es la consolidación de sistemas de identificación seguros y modernos. Estos son fundamentales en el marco de los procesos electorales ya que actúan como garantes de la transparencia de todos los actores en la competencia, pero particularmente para los ciudadanos. Un caso emblemático de este progreso es Bolivia. Allí, en 2009, los ciudadanos cooperaron ampliamente con los esfuerzos titánicos de la Corte Nacional Electoral para rehacer en tiempo record el registro nacional de electores. La OEA fue la única institución internacional que acompañó a la Corte, frente al escepticismo de la comunidad internacional, que se sorprendió por la tremenda fuerza y convicción mostrada por la Corte Nacional Electoral. Sin duda, los sistemas de identificación todavía son un desafío en algunos de los países de la región, como en el caso del Caribe. Avanzar en este sentido daría, entre otras cosas, un respiro al intenso debate en torno a las reglas aplicables a la diáspora en algunos procesos electorales.

Finalmente, es importante mencionar el actual consenso en torno de la importancia de la observación electoral y la cooperación internacional. A partir de la aprobación de la Carta Democrática Interamericana y de la firma de la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones que establece las primeras bases sustanciales para la observación, el proceso ha ido evolucionando con el paso del tiempo. La observación electoral ya no es vista como un agente extranjero, aplicable solamente a aquellas elecciones que son sujetas a duda. Por el contrario, la verdadera observación electoral, que viene de los organismos internacionales de derecho público, no debe sólo confirmar la existencia de procedimientos débiles, sino también extraer las mejores prácticas.

Es en este contexto que la cooperación internacional tiene un papel que desempeñar. Se han desarrollado dos métodos clásicos de cooperación: uno viene exclusivamente de los organismos internacionales y otro viene exclusivamente de los órganos electorales, es decir, de la cooperación horizontal. Sin embargo, la aspiración debe ser utilizar una fórmula que emplee los mejores aspectos de estos dos modelos, que puede ser denominada “articulación técnica internacional”. Ésta constituye una manera dinámica, flexible y respetuosa de cooperación en el marco de las autonomías de los países de la región. Con la implementación de este modelo, se puede tomar ventaja de la capacidad y legitimidad internacional del órgano intergubernamental, al mismo tiempo que de la experiencia y solidaridad de los órganos electorales.

Un excelente ejemplo, es el acuerdo de cooperación entre la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Federal Electoral de México. El caso emblemático de esta cooperación es la Jornada Interamericana Electoral. Este espacio de aprendizaje e intercambio que combina los esfuerzos de IFE, OEA, FLACSO-Chile e IDEA Internacional permite la mezcla armoniosa de conocimientos y experiencias con el objetivo de profesionalizar constantemente a aquellos que son responsables directos de los procesos electorales.

¹ La reunión se realizó el 2 y 3 de septiembre de 2010.

I. LAS AUTORIDADES ELECTORALES COMO INSTITUCIONES QUE FORTALECEN LA GOBERNABILIDAD

La evolución de la democracia en América Latina, a lo largo de las últimas tres décadas, ha dejado en claro la importancia de que existan instituciones efectivas. La experiencia muestra que la construcción de instituciones sólidas, especialmente organismos de administración electoral, es un paso vital hacia la consolidación democrática. La presencia de autoridades electorales independientes e imparciales provee estabilidad y credibilidad a los sistemas democráticos. Esto es cierto a la luz de los desafíos inherentes a cualquier sistema político y especialmente a los desafíos particulares que enfrentan las autoridades electorales en América.

El desafío para los organismos contemporáneos de administración electoral es mantener las condiciones de competencia democrática y garantizar que los ciudadanos puedan elegir libremente a sus representantes, un derecho que es la columna vertebral de cualquier sistema democrático. La gobernabilidad, una cualidad que depende de la legitimidad democrática, solamente es sustentable cuando las autoridades electorales son capaces de cumplir con su principal función: la celebración de elecciones libres y justas.

La principal responsabilidad de las autoridades electorales sigue siendo la transición pacífica del poder, característica fundamental de los regímenes democráticos; sin embargo, su papel ha evolucionado

en las últimas décadas. Conforme los sistemas democráticos han madurado y se han vuelto más complejos, las autoridades electorales se han movido más allá del ámbito de la logística electoral para ocupar un papel central en la gobernanza. Aunque cargadas aparentemente de aspectos técnicos, las acciones y políticas de las autoridades electorales tienen profundas consecuencias en la democracia y en la gobernabilidad.

Este nuevo modelo de órganos electorales como actores centrales de la gobernabilidad democrática, refleja un mayor reconocimiento por parte de los órganos electorales a su papel como facilitadores de la educación cívica y la práctica de la democracia en sí. Como resultado, los organismos electorales han comenzado a buscar diversas vías para perfeccionar sus vínculos con otros actores, tales como legisladores, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, opinión pública y medios de comunicación masiva, entre otros.

Las autoridades electorales contemporáneas enfrentan desafíos que van más allá de lo meramente relacionado con garantizar el derecho al voto o a asegurar que todos los votos sean contados. Además de que las elecciones sean libres y justas, ahora se requiere de los organismos de administración electoral que promuevan la equidad en la contienda y que haya objetividad en la organización de las elecciones. Además, deben

cumplir con los objetivos institucionales en medio de un contexto caracterizado por conflictos, tensiones y presiones políticas que se producen por la existencia de un sistema político plural en el que muchos actores luchan por el poder.

Los expositores de la Tercera Jornada Interamericana Electoral abordaron la relación entre los organismos de administración electoral y la gobernabilidad en diversas maneras: los actuales desafíos que enfrentan las autoridades electorales en las Américas y cómo éstos han evolucionado con el paso del tiempo; el conflicto estratégico entre actores políticos y los organismos de administración electoral debido a los incentivos de la competencia; y las implicaciones políticas de los procesos técnicos en la arena electoral.

En este contexto, el caso del IFE es representativo. En México, la creación de una autoridad electoral jugó un papel fundamental en la transición de un sistema de partido hegemónico a una democracia pluralista. En este sentido, el IFE ejemplifica el vínculo entre las instituciones electorales y la gobernabilidad democrática. Por otro lado, el papel del IFE como institución ha evolucionado con el paso del tiempo. Los desafíos que éste enfrenta hoy día, particularmente la presión de los actores políticos, son un microcosmos de los problemas que enfrenta la región en su conjunto.

Este capítulo detalla el caso del IFE desde estas dos perspectivas, como garante de la democracia y como prueba de la importancia del fortalecimiento de las instituciones independientes dadas las presiones políticas y los desafíos que enfrentan estos órganos en la América contemporánea. El caso de estudio de México complementa los enfoques teóricos y conceptuales sobre las autoridades electorales para demostrar la inextricable conexión entre los organismos electorales y la gobernabilidad democrática.

1.1 LA RELACIÓN ENTRE LAS AUTORIDADES ELECTORALES Y LA DEMOCRATIZACIÓN: EL CASO DEL IFE

Leonardo Valdés Zurita, Consejero Presidente, IFE

Las Jornadas Interamericanas Electorales representan un foro para la cooperación internacional en el campo de las elecciones y son espacios para fortalecer la democracia en el continente americano. Con estos objetivos en mente, el Dr. Valdés Zurita concentró su presentación en las contribuciones hechas por los organismos electorales a la gobernabilidad, enfocándose específicamente en el caso de México.

Para entender la transformación política que se ha llevado a cabo en México, es necesario tomar en cuenta ciertos aspectos relevantes de la historia del país y sus antecedentes políticos. La época de cambio político comenzó en la década de los setenta y alcanzó su fase de mayor avance en los noventa. Desde una perspectiva histórica, hay que reconocer que este cambio político transformó un régimen que había emergido originalmente desde una revolución social. Una explicación básica de la evolución de ciertos aspectos del estado mexicano a lo largo de su historia es un prerrequisito para entender mejor el significado de la revolución en el contexto del desarrollo histórico de México.

Para México, la revolución que inició en 1910 y culminó con una fase institucional en 1917 con la promulgación de una nueva constitución representó dos eventos significativos, separados pero íntimamente ligados. México salía de un largo periodo de dictadura

unipersonal, un sistema político en el cual el poder estaba concentrado en una sola persona. Esta situación provocó que una parte de la sociedad mexicana, en su mayoría jóvenes calificados, se esforzara por renovar el liderazgo político del país.

No es casual que la Revolución tuviera como uno de sus principales impulsores iniciales a un actor político de Coahuila en el norte de México, Don Francisco I. Madero, cuyas ideas revolucionarias originaron un libro titulado *La sucesión presidencial en 1910*². Este trabajo se centró en un principio básico: terminar con la reelección inmediata e ininterrumpida del presidente de la República. Incluso ahora, uno de los aspectos característicos del estado mexicano es que su Constitución prohíbe la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores, al tiempo que prohíbe también la reelección inmediata de los presidentes municipales y de los legisladores, tanto locales como federales.

La demanda de la sustitución o circulación de las personas encargadas del poder político se vinculó evidentemente con la estructura - elemental entonces - del sistema mexicano de partidos políticos. Como en casi toda América Latina, durante el siglo XIX, México tuvo partidos que eran conservadores y liberales, que se identificaban como centralistas y federalistas; hubo incluso un periodo en el que se intentó establecer una

² Madero, Francisco I. *La Sucesión Presidencial de 1910: El Partido Nacional Democrático*. San Pedro, Coahuila: December 1908.

monarquía, con un príncipe europeo que gobernara al país. De tal suerte que el siglo XIX en México se caracterizó por la inexistencia de una estructura real de partidos políticos y la falta de un sistema de partidos fuerte, así como la presencia de pugnas revolucionarias que buscaban eliminar la reelección. Uno de los principales desafíos fue crear instituciones que generaran un sistema democrático de partidos políticos.

Otro elemento que sirvió como motor de la Revolución Mexicana y de la ola de violencia fueron las demandas sociales expresadas tanto en América Latina como en Europa. En México, el tema de la regulación de la esfera laboral, la construcción de sindicatos y la posibilidad de que hubiera contratos colectivos de trabajo para que los trabajadores tuvieran derecho a la huelga eran demandas que no habían sido reguladas por el sistema legal al inicio del siglo XX. Estas demandas, así como las peticiones de los campesinos, quienes habían perdido la tenencia de sus tierras y buscaban recuperar el control de sus parcelas, fueron elementos fundamentales de la Revolución Mexicana.

En la década de 1930 en México –con la recién puesta en marcha Constitución de 1917–, las demandas sociales fueron canalizadas a través de instituciones funcionales que permitieron a los trabajadores y campesinos no sólo demandar sus derechos, sino también ver satisfechas algunas de sus reclamaciones. Lo que ocurrió fue la formación de un estilo particular de sistema de partidos. A partir de 1950, se comenzó a consolidar un sistema que algunos politólogos han llamado “de partido hegemónico”. Giovanni Sartori, politólogo italiano, usó el caso mexicano para ilustrar su tipología del sistema de partido hegemónico³: un partido que no podría ser descrito como exclusivo ya que no se prohibió técnicamente la existencia de otros partidos, pero que tenía la fuerza suficiente para ganar todas las elecciones, gobernando así con mayoría en todos los órganos legislativos y en cada estado de la República.

Se trataba de un sistema de partidos que, de acuerdo con los expertos, contaba con aspectos autoritarios importantes. Pero también formulaba políticas de desarrollo, tanto en el sector laboral y agrícola, como en políticas de salud y educación. El sistema impulsó la industrialización del país y el desarrollo de sistemas de comunicaciones y de transportes. En suma, durante mucho tiempo el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) formuló políticas que colocaron a México en la ruta hacia un desarrollo económico en el siglo XX, y trajo consigo beneficios sociales para muchos grupos sociales.

Este modelo de crecimiento se desarrolló al lado de un sistema electoral – que es donde se concentran muchos especialistas- con restricciones autoritarias. Los requisitos para el registro de nuevos partidos políticos eran muy exigentes. No obstante, cuando por cualquier razón, una parte de la población mexicana se organizaba para hacer ganar a un candidato de oposición en las urnas, existían los mecanismos suficientes para llevar a cabo fraudes electorales y hacer ganar a los candidatos del partido hegemónico.



La reforma electoral: el motor del cambio

Como se mencionó anteriormente, en una caracterización inteligente publicada a mitad de los años setenta, Giovanni Sartori utilizó el término “hegemónico” para describir a un partido poderoso que siempre gana las elecciones y está rodeado por partidos ornamentales que nunca ganan, no sólo por las reglas o leyes escritas sino por el particular funcionamiento del sistema político. Se podría decir que la publicación del libro de Sartori a mediados de la década de los 70, en el que se usó el caso de México para ejemplificar el sistema hegemónico, coincidió con la culminación de dicho sistema.

En 1976, por varias razones, el Partido Revolucionario Institucional fue el único partido que presentó un candidato presidencial. Dos de los otros partidos registrados legalmente decidieron apoyar al candidato

3 Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

oficial, mientras que el cuarto partido, la tradicional fuerza opositora, sufrió una crisis interna que le impidió presentar a su propio candidato. Por primera vez desde la Revolución, México celebró una elección con un solo candidato presidencial.

Visto desde la perspectiva del sistema de partido hegemónico, esto representa el clímax. El candidato presidencial del partido hegemónico no corría ningún riesgo de perder las elecciones. Ni siquiera iba a ser necesario hacer un fraude electoral porque con un sistema de mayoría relativa como el que, desde 1917 está vigente en nuestro país, este candidato tenía asegurado el triunfo electoral.

Estas circunstancias dieron paso a un largo proceso de reformas electorales en México que comenzaron a finales de los setenta. Las reformas, antes que nada, facilitaron el registro de nuevos partidos y, además, dieron acceso a los partidos de oposición a puestos legislativos mediante diversos mecanismos de representación proporcional, y también a puestos deliberativos en los cabildos mexicanos. Las reformas impulsaron la creación de un nuevo sistema de partidos en México. Como se ha señalado en varios trabajos y foros, en México se encendió un motor en la década de los setenta que condujo a un cambio político; este motor fue un proceso de reformas a la ley electoral que flexibilizaron el sistema y previnieron el fraude electoral.

El otro motor del cambio político fue, quizás de manera indeseada o sin planearlo, una consecuencia de la modernización social impulsada por el propio partido hegemónico. Una población más urbana que rural, una población mejor educada, con más empleos en los sectores secundarios y terciarios – básicamente una población con una clase media más extendida- comenzó a mostrar señales de pluralismo que no se habían presentado en el mundo social y político mexicano hasta antes de los años setenta. Esta población comenzó a poner más atención a la oposición, tanto a los partidos antiguos como los de reciente creación.

A partir de la década de los ochenta, se comenzó a observar en México un crecimiento importante en los niveles de competencia en las elecciones. Quedaron en el pasado aquellas elecciones en las que el partido hegemónico ganaba entre el 60 ó 65% del total de la votación. México comenzó a tener elecciones en las que ningún partido político obtenía más de 50% de los votos; por ejemplo, en la elección presidencial de 2006, el candidato ganador ganó por menos de un punto porcentual frente a su más cercano competidor.

El pluralismo que emergió en la década de los setenta tuvo un fuerte impacto en las elecciones de 1988, ya que el partido hegemónico estaba dividido. Un importante grupo de miembros del Partido Revolucionario Institucional abandonaron la organización para postular un candidato alternativo y conseguir un desempeño electoral como ningún otro partido de oposición había sido capaz de obtener hasta ese momento. A partir de entonces, México comenzó una nueva etapa de reformas electorales. En 1988, el partido hegemónico perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. La oposición ganó representación en el Senado por primera vez y un año más tarde, en 1989, un candidato de oposición ganó la gobernación del estado septentrional de Baja California.



La creación del IFE

Este nuevo panorama fue el contexto en el que se llevó a cabo la quizás más importante reforma electoral que ha vivido México desde la perspectiva de una autoridad electoral. Se modificó la Constitución, se promulgó un nuevo Código Electoral, y se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990. El 11 de octubre de 2010, la institución celebró su vigésimo aniversario.

Al IFE se le dio la responsabilidad en primer lugar de crear un nuevo padrón electoral, lo cual es absolutamente fundamental. Para organizar elecciones con legitimidad, fue necesario volver a hacer un trabajo minucioso de inscripción de los ciudadanos al

padrón electoral, (utilizando los medios tecnológicos modernos que había en aquel momento) para crear lo que el IFE denomina la “credencial para votar con fotografía”.

El padrón electoral en México se acompaña de una base de datos de imágenes que contiene las fotografías y huellas dactilares de todos los mexicanos inscritos al padrón electoral. Esto permite al IFE usar procedimientos técnicos avanzados y evitar la duplicidad de registros, y garantizar que cada ciudadano está registrado solamente una vez en el padrón electoral. Asimismo, a partir de 1997, las fotos de los ciudadanos también aparecen en los listados nominales con los que los funcionarios de casilla identifican a los ciudadanos para permitirles votar.

El hecho de que el ciudadano que se presenta a la casilla electoral es la persona con el derecho a votar se garantiza por la estipulación de que su cara debe coincidir con la foto en su credencial, la cual también debe coincidir con la foto que aparece en la lista nominal. El padrón electoral también contiene una enorme cantidad de medidas de seguridad para prevenir la falsificación del voto de los ciudadanos.

Pero no solamente se le dio esta responsabilidad al IFE. También se encarga de promover la educación cívica en México, para lo cual desarrolló de manera entusiasta una gran cantidad de programas destinados a incorporar a los ciudadanos, particularmente a los sectores más marginados de la población: mujeres, mujeres y hombres indígenas, la población marginal que vive en zonas rurales y los jóvenes que lamentablemente son el grupo que más rápidamente se automargina de los procesos electorales.

Alternancia

En suma, se puede decir que el IFE, en sus 20 años de existencia, ha sido un elemento fundamental en la gobernabilidad democrática en México. Quizás el punto más relevante de esa aportación es que el IFE,

junto con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y otras autoridades locales en México, ha probado que es capaz de garantizar un principio básico de la democracia: el principio de la alternancia.

México vivió por muchos años bajo un sistema de partido hegemónico con el barniz de democracia: los partidos de oposición no estaban prohibidos, las elecciones se llevaban a cabo puntualmente cada tres años para elegir a los diputados y cada seis años para elegir al presidente de la República y a los senadores, con los mismos plazos en los estados y en los municipios. Bajo este sistema hegemónico, México vivía una ejemplar regularidad electoral. Sin embargo, el sistema operaba con una salvedad importante: la premisa de la alternancia no era siquiera una posibilidad teórica dentro del funcionamiento del sistema.

Hoy en día, la alternancia no es solamente una posibilidad teórica del sistema político mexicano, sino una realidad que ocurre cuando la ciudadanía mexicana decide cambiar su gobierno a través del voto. Este principio aplica tanto al gobierno federal representado por el Presidente de la República como a los gobiernos locales y municipales. Los partidos políticos saben que los resultados de una elección no están determinados antes de que inicie la competencia electoral. Los resultados electorales se pueden conocer siguiendo un proceso en el que los ciudadanos voten libremente en las urnas y luego de que una autoridad electoral profesional y objetiva cuente los votos y publique el resultado.

México tuvo su primera alternancia en el poder en la elección presidencial del año 2000. La elección presidencial de 2006 fue altamente competida; la diferencia entre el primer y el segundo lugar fue menor a un punto porcentual. México también ha sido testigo de la alternancia en los gobiernos locales: en 2010, hubo 12 elecciones para gobernador, y en seis de éstas, cambió el partido en el poder. En 2009, hubo seis elecciones para gobernador, de las cuales tres resultaron con la alternancia en el poder. Por lo tanto, en los dos años anteriores, en 50% de los estados

que tuvieron elecciones, el gobierno ha cambiado de manos en cuanto al partido en el poder.

México ha comenzado a experimentar un fenómeno curioso. Las coaliciones que parecían improbables en el pasado, se han convertido en los principales actores del proceso electoral, presentando candidatos de partidos que podrían ser calificados como emergentes y que ahora poseen la fuerza para construir coaliciones y ganar elecciones locales en algunos estados. Estos fenómenos son evidencia del estado vigoroso en el que se encuentran los partidos políticos en México actualmente.

Por ello, al garantizar el pluralismo, la equidad en la contienda y la objetividad en la organización de las elecciones y en los resultados, el IFE aporta una dosis muy importante a la gobernabilidad que caracteriza al Estado mexicano, a pesar de tener un sistema competitivo de partidos en que las contiendas y las campañas son decisivas y en las que el nivel de discusión entre los candidatos puede llegar a ser altisonante. No obstante, es un sistema en el que las autoridades electorales aportan su experiencia para que la elección se decida, al final del día, por medio del voto libre de los ciudadanos. Ése es un elemento verdaderamente fundamental para la democracia.

El principal desafío que enfrentan actualmente las autoridades electorales de México, un desafío que es una realidad para toda América Latina, es mantener las condiciones para la competencia democrática y garantizar que los ciudadanos sean capaces de elegir libremente a sus representantes. Si se alcanzan esos objetivos, las autoridades electorales continuarán siendo un elemento fundamental de gobernabilidad democrática en las naciones de la región.

1.2. TRANSPARENCIA Y EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN LA INCORPORACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCESO DEMOCRÁTICO

Francisco Valdés Ugalde, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México

El Dr. Ugalde inició su presentación con una serie de reflexiones acerca de tres puntos esenciales: en primer lugar, el derecho al voto y a la democracia en América Latina; en segundo lugar, sobre las autoridades electorales en México, particularmente el Instituto Federal Electoral, en el contexto de las dinámicas del sistema político mexicano entre 1985 y 2010; y finalmente, la gobernabilidad. La presentación arrojó diversas conclusiones, preguntas y problemas derivados de la experiencia concreta de México, los cuales –si bien no son trasladables al resto de América Latina– sí están conectados con la experiencia general de la región.



Consolidación democrática: la Democracia como una “tradicición”

Algo que con frecuencia se deja de lado en las discusiones sobre la democracia en América Latina –debido a la intensidad de eventos sufridos en la región en las pasadas dos décadas con la emergencia de los sistemas políticos democráticos– es que la democracia no se ha establecido como una tradición en la región. No se trata de una tradición lo suficientemente arraigada, al punto de ser considerada como una forma de organización o un modo de ser político que haya llegado para quedarse definitivamente.

Frecuentemente se considera un hecho a la presunción

de la democracia como tradición, o una consecuencia necesaria de la extensión de los fenómenos democráticos ocurridos en la región latinoamericana. En realidad, la democracia como un sistema político sólo ha comenzado a consolidarse. La ciencia política es particularmente elocuente en estos dos aspectos –consolidación democrática y calidad de la democracia– especialmente en relación con la institucionalización de la democracia en América Latina.

Cuando uno lee las biografías de los actores políticos o de estadistas, o historia de los sistemas políticos a lo largo de diversas áreas en el mundo, se puede identificar que en ciertas regiones, en particular en el Atlántico Norte, la tradición democrática se ha “sedimentado”. Se trata de una tradición sedimentada en cuanto a decisiones públicas y hábitos de los ciudadanos, hasta el punto donde la posibilidad de un gobierno no electo por el pueblo está más allá del imaginario colectivo. Por otro lado, en el imaginario político latinoamericano, la posibilidad de gobernantes no electos sigue estando presente para algunos como un temor, para otros como tentación y para algunos otros, por desgracia, como un proyecto.

Este punto queda ejemplificado en la autobiografía de Ted Kennedy, *True Compass*⁴. A lo largo de esta narrativa de su vida pública hay un gran número de escenas,

⁴ Kennedy, Edward M. *True Compass: A Memoir*. Twelve: September 14, 2009.

en varios momentos de su trayectoria, que hablan acerca de la vida en el Senado de los Estados Unidos. Las partes del libro en las que se describe la primera elección de Kennedy como senador de Massachusetts, en el contexto de los conflictos violentos y trágicos en el transporte escolar compartido y la segregación que predominaba en la política de la década de los setenta, resultan particularmente conmovedoras.

Kennedy estaba en contra de la segregación y a favor de una ley para integrar el transporte público. Sin embargo, no se atrevió a tomar la palabra porque existía en ese momento una tradición que ahora ya no existe: la costumbre de que los senadores que llegaran por primera vez al cargo se mantenían sin hacer uso de la palabra por al menos dos años. Esto se basaba en la idea de que ellos eran novatos que recién habían llegado y tenían mucho que aprender. En otras palabras, no era suficiente tener el privilegio de estar ahí, sino que era necesario aprender en dónde se estaba.

Éste es un ejemplo ilustrativo, aunque único y no aplicable a todo el mundo, del problema de la tradición democrática en América Latina en comparación con otras partes del mundo donde estas prácticas datan de tiempo atrás (en Estados Unidos, poco más de 200 años), aunque todavía es más importante que sean continuos. En el caso de América Latina, estas prácticas han sido asintomáticas: los periodos democráticos han sido sistemáticamente interrumpidos por ciclos de autoritarismo y dictaduras.

En las tradiciones políticas latinoamericanas, uno encuentra no pocas veces, la tentación de funcionarios electos de representar al grupo de modo “Rousseauiano” o convertirse en la manifestación de una “voluntad general”. América Latina tiene una fuerte tendencia hacia la inflexibilidad ideológica, que es veneno puro para las negociaciones políticas. En este sentido, las autoridades electorales que defienden esa institución fundamental de la democracia que es el voto —aunque el concepto de la democracia ciertamente va más allá del mero derecho al voto— son definitivamente importantes. América Latina aún se encuentra en una

etapa temprana de democracia, a pesar del desarrollo que se ha alcanzado en las últimas décadas.



El caso de México: la creación del IFE

En el caso de México, el país ha vivido una dialéctica muy particular. México tuvo un sistema presidencial con un partido hegemónico en el que la representación de los partidos que no llegaban al gobierno era una representación minoritaria en el Congreso, por lo que la eficacia gubernamental realmente no existía. Durante este tiempo, la expectativa social estaba puesta en la libertad electoral. Aquellos partidos políticos a los que los obstáculos electorales les impedían acceder al poder tenían como demanda central el respeto al voto.

Una demanda fundamental era la construcción de instituciones electorales que garantizaran justicia, equidad, imparcialidad y neutralidad desde el punto de vista de los resultados de las elecciones. Mientras este clima prevaleció, fue posible desarrollar una institución electoral como la que existe actualmente: una institución fuerte y robusta que es técnicamente sofisticada y que, desde un punto de vista intelectual, tiene una importante capacidad cultural-cívica, así como la capacidad de contar los votos y asegurar que los votos se cuentan.

La construcción del IFE dio paso a una distribución del poder diferente, que permitió a todos los partidos políticos ocupar una posición en las diferentes ramas del gobierno: municipios, estados, legislaturas locales, el Congreso de la Unión y por supuesto la Presidencia de la República. Una vez conseguido esto en un marco de gobierno dividido y en un ambiente de pluralismo político que no genera mayorías absolutas —al menos en el nivel federal ya que sí se han generado mayorías en los niveles locales— surge un conflicto estratégico entre los partidos políticos y la autoridad electoral.

¿Cuál fue la naturaleza de este conflicto? Consistió en el hecho de que la intencionalidad de los partidos políticos

en esta segunda etapa varió considerablemente con respecto a la primera etapa de la vida institucional del IFE. Mientras que en la primera etapa el objetivo era asegurar la libertad electoral y la imparcialidad en el conteo de votos, la nueva etapa encontró actores políticos que buscaban obtener el poder. Fue una progresión lógica. Obviamente el conteo de los votos es un prerrequisito para ganar el poder.

En este contexto, la autoridad electoral pasó a un plano diferente. La institución ya no estaba encapsulada en la imagen de una democracia envuelta en una bandera revolucionaria. Por el contrario, ahora es considerada un actor a ser condenado, manipulado, amenazado, chantajeado. En suma, la autoridad electoral se ha convertido, para los partidos, en un actor que debe ser conquistado.

Como resultado, emergieron una serie de presiones. Aunque los partidos no han tenido éxito en limitar la autonomía del IFE, en vulnerar su capacidad o poner en peligro las funciones centrales que lleva a cabo desde el punto de vista de la equidad electoral, estas presiones han puesto a la institución en un contexto en el que su existencia y presencia ya no está en el interés principal de los partidos políticos. El resultado ha sido una bifurcación entre los intereses de los ciudadanos votantes, cuyo interés sigue siendo asegurar que su voto es respetado, y el de los partidos políticos cuyo interés es obtener los votos necesarios para acceder al poder. Mientras estos dos actores, ciudadanos y partidos de oposición, convergían en el pasado en torno a la importancia de la institución electoral, ahora divergen. El interés del ciudadano es que se respete su voto, el interés del partido es simplemente ganar los votos de los ciudadanos; si esto se puede lograr haciendo trampa sin que se note, será mejor.

Hoy en día la democracia mexicana se encuentra en las garras de una crisis constitucional que consiste fundamentalmente, además de los temas antes mencionados, en el hecho de que, aunque México ha reformado exitosamente las normas que regulan el acceso al poder, no se han logrado cambiar las reglas del ejercicio del poder. Esto es legado del régimen autoritario, y ha generado un conflicto permanente porque mientras el poder tiende a ser ejercido de manera más oscura, con menos transparencia, y en un modo más autoritario, con los menos controles posibles, por el otro lado, la ciudadanía y los propios procesos electorales apuntan en la dirección opuesta.

Entonces se da un jaloneo ejemplificado por un sistema que no permite la reelección consecutiva, el cual fue diseñado por los caudillos triunfantes de la Revolución Mexicana para subordinar al Congreso y fue exitoso durante 70 años. Sin hablar de federalismo o de los otros poderes del Estado, éste es un ejemplo de un dilema que no ha sido resuelto todavía. En este enfrentamiento, no se puede formar una tradición parlamentaria ni se puede formar un equilibrio de poderes, no se puede generar la neutralidad que conduce al respeto absoluto de la centralidad del ciudadano en la democracia.

México está viviendo un gran conflicto que afecta particularmente a las instituciones electorales, exponiéndolas a un alto nivel de conflicto y tensión que puede conducir tal vez no a su eliminación como instituciones legítimas de la democracia, pero sí a la limitación de sus funciones y a la erosión de su capacidad, su prestigio y su autonomía.



Gobernabilidad y los desafíos del futuro

Se puede hablar ahora no sólo de democracia en México, sino de la democracia mexicana; la democracia es ahora una característica del traje típico nacional.

1.3 DESAFÍOS ACTUALES A LOS QUE SE ENFRENTAN LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS AMÉRICAS

Raúl Ávila, Consultor, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

La presentación del Doctor Ávila acerca de los distintos dilemas que los organismos electorales de las Américas deben enfrentar se centró en tres conceptos teóricos. El primero de éstos fue el “garantismo”, una técnica legal constitucional que protege los derechos humanos fundamentales y los electorales en particular. En dicha teoría el organismo electoral juega un papel central como la institución “garantizadora”; que salvaguarda los derechos, en vez de tener una función de representatividad política.

Posteriormente, se hizo referencia a lo que la literatura internacional profesional ha descubierto – en su mayor parte producto de experiencias en asistencia técnica y cooperación internacional – con respecto a los desafíos que los organismos electorales y el proceso democrático han enfrentado en Latinoamérica, a lo largo de la tercera ola democrática.

Finalmente, el Doctor Ávila se refirió a un número de retos de carácter contextual relacionados con el papel de los organismos electorales como instituciones promotoras de gobernabilidad y que desempeñan una función estabilizadora a través de la generación de condiciones propicias para el crecimiento económico.

“Garantismo”

En América Latina, así como en los Estados Unidos y

Canadá, la doctrina del “garantismo” se ha propagado como una teoría que fomenta la consolidación de las democracias constitucionales que emergieron en la década anterior. Esta posición garantista abarca tanto la teoría legal como la política. El garantismo sostiene que la Constitución representa una garantía del pacto socio-político original, y que la separación de poderes y la permanencia de los organismos electorales como instituciones autónomas están en cierto sentido garantizadas por la constitución democrática. Los organismos electorales juegan un papel central en las democracias constitucionales, ya que actúan como protectores y agencias de resolución de conflictos; con el objetivo de garantizar el ejercicio de los derechos políticos.

Asimismo, la teoría del garantismo sostiene que los organismos electorales sirven como garantías institucionales secundarias debido a que, a través de sus procedimientos y salvaguardas - las cuales están escritas tanto en la Constitución como en las leyes y regulaciones - actúan como protectores de las garantías primarias. Las garantías primarias son aquellas que están escritas en la declaración de derechos o en cualquier otro lugar dentro de la Constitución: son los derechos fundamentales, tales como el derecho al voto, el derecho a ser electo, el derecho a ser parte de una organización política. Como resultado, los organismos electorales están legal y constitucionalmente constituidos tanto por garantías orgánicas como procesales.

1.- Garantías orgánicas

Las garantías orgánicas abarcan un rango de áreas que van desde la forma que el órgano electoral incorpora a sus miembros designados: asesores, comisionados, magistrados, etc. La garantía del presupuesto, un aspecto importante para la independencia e imparcialidad de organismo electoral, recae dentro de la gama de garantías orgánicas. Una garantía de presupuesto representa una garantía normativa, debido a que asegura que el organismo electoral pueda tanto crear regulaciones normativas como aplicarlas efectivamente. Asimismo, la garantía presupuestal alienta a la estabilidad e inmovilidad de los miembros. De esta manera, tales salvaguardas son de carácter orgánico para los organismos electorales.

2.- Garantías procesales

Por otra parte, los organismos electorales están dotados de garantías procesales. Esta categoría incluye acceso a la justicia, tanto en un sentido administrativo como jurisdiccional. Las garantías procesales también se refieren al derecho de presentar pruebas de un procedimiento para asegurar que las decisiones están bien fundadas, que las razones detrás de los fallos están justificadas, y que dichas decisiones son transparentes y pueden hacerse públicas, es decir, conocidas por todos los actores. Todas estas garantías rodean y estructuran a los organismos electorales.



Retos que enfrentan los Organismos Electorales de acuerdo con la literatura

De acuerdo con la literatura internacional y los estudios de caso, el diseño, la construcción y el funcionamiento de los organismos electorales han variado a lo largo de la tercera ola democrática. Los análisis hechos por Horacio Boneo y Manuel Carrillo, entre otros, han demostrado cómo los retos que enfrentaron los organismos electorales en los

últimos años de la década de los setentas – iniciando en 1978 con la primera alternancia de poder en República Dominicana y Ecuador y con las primeras constituciones democráticas en los países devastados por las dictaduras – son diferentes de los retos que enfrentan los organismos electorales actualmente, los cuales tienden a centrarse en cuestiones tales como la construcción de la infraestructura, el desarrollo de registros electorales y dotación a los partidos políticos de la habilidad de cumplir con sus funciones básicas de interés, la presentación de candidaturas y la construcción de programas políticos.

La primera fase, que comprende entre 1978 y 2000, fue el escenario en el cual los organismos electorales afrontaron, primeramente, el reto de construir garantías orgánicas y procesales para poder cumplir con sus funciones de consolidar la democracia constitucional en una nación con un estado de derecho constitucional.

La segunda fase, del año 2000 en adelante, trajo consigo un cambio en las prioridades de las instituciones electorales. En este segundo ciclo, la construcción de la infraestructura electoral ya no se enfoca en las libertades y el derecho al voto, sino en la equidad de la contienda. Los problemas y retos, actualmente, son más complejos e incluyen el financiamiento político, la supervisión del financiamiento de los partidos políticos, el acceso a los medios de comunicación y el trato a las minorías. La cuestión de la transparencia electoral ha ganado una importancia fundamental, particularmente en términos de acceso a la información pública. La garantía de que la información sea accesible para y sobre los partidos políticos y las autoridades electorales es actualmente un prerrequisito de legitimidad para ambos tipos de instituciones. Los temas sobre voto electrónico y el trato a las minorías, incluidas las minorías indígenas, los migrantes y, por supuesto, la equidad de género en los procesos electorales y en la composición de la representación política, se han convertido en importantes preocupaciones. Es vital fortalecer, modernizar y democratizar a los partidos políticos, así como asegurar que éstos no monopolicen

el espacio político dentro de un Estado constitucional, es decir, que los ciudadanos, las organizaciones civiles, los medios de comunicación – esto es, los sujetos de la democracia – sean capaces de ocupar un lugar y de cumplir con sus roles particulares dentro de la democracia constitucional.



Carácter contextual: Autoridades electorales en la Latinoamérica contemporánea

Debido a que cada país tiene su propia historia, cultura y sus problemas específicos con la democracia contemporánea, cada organismo electoral enfrenta distintos retos y dilemas. Sin embargo, no se debe perder de vista lo siguiente: si se encontrara un común denominador para la región, éste sería el hecho de que existen, por lo menos, dos paradigmas constitucionales en competencia entre ellos. Por un lado, se encuentra el paradigma del estado liberal constitucional con representantes, en cierta medida, en la mayoría de la región: desde México y Centroamérica, los países sudamericanos, y hasta El Caribe. Sin embargo, también ha emergido un paradigma alternativo o aspirante, notablemente en Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Este paradigma se desvía de la idea de democracia liberal y de estado liberal constitucional, el cual asigna un rol, una composición particular y determinadas funciones específicas al organismo electoral. El nuevo paradigma se centra en la propuesta de un carácter popular, comunitario y plurinacional, lo que implica un cambio en la composición de los organismos electorales. Los casos de aquellos países que han adoptado este modelo emergente de organización popular, comunitaria, participativa y plurinacional sugieren un número de preguntas: ¿las garantías procesales y orgánicas, anteriormente citadas, destinadas a salvaguardar la independencia e imparcialidad del organismo electoral, poseen la solidez necesaria? ¿Están construidas de tal manera que puedan cumplir con sus funciones asignadas en el proceso democrático?

Se debe tener presente que no sólo en el sistema político, sino fuera de éste – es decir, el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos – la región está experimentando dilemas, problemas, y amenazas que no existían ni en el primero ni en el segundo escenario de la tercera ola democrática. Por ejemplo, el problema de la “mega crisis” en las finanzas y la economía. Hace unos cuantos años la Presidenta Bachelet clamaba que los organismos electorales, en su papel de sujetos democráticos, también necesitan de planes para prevenir y considerar factores extra políticos. La crisis actual, la cual ha afectado la participación política y el estado mental de parte del electorado, debe ser tomada en cuenta por los organismos electorales en términos de planeación, capacitación, organización de la educación y administración de las elecciones.

El segundo punto – el cual no debe ser ignorado – está relacionado con las cuestiones de pobreza y desigualdad. En la medida en que siga persistiendo una brecha social que afecte al electorado, los organismos electorales serán sometidos a la presión de que deben tomar en cuenta dicha brecha en su planeación estratégica, para poder ser capaces de confrontar el desafío de prevenir nuevas disminuciones en el interés de los ciudadanos y en la participación electoral.

Para concluir la discusión sobre los retos particulares que actualmente los organismos electorales tienen que enfrentar, es importante mencionar que el narcotráfico, la narcodelincuencia y sus variantes internacionales, tales como el terrorismo y el narco terrorismo, representan amenazas sumamente significativas para los organismos electorales.

1.4 LAS IMPLICACIONES POLÍTICAS DE LOS PROCESOS TÉCNICOS EN LA ARENA ELECTORAL

*Pablo Gutiérrez, Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral,
Organización de los Estados Americanos*

El Sr. Gutiérrez comenzó su participación remarcando que la georeferenciación y la planeación estratégica se alimentan mutuamente, desde una perspectiva política. La relación entre ellos es de influencia recíproca. Dentro de este contexto, dos conceptos resultan fundamentales: legalidad y legitimidad.



Planeación estratégica

Desde un punto de vista conceptual, la planeación estratégica significa el diseño de la ruta institucional que conduce hacia el futuro, la cual conecta los objetivos institucionales permanentes con las operaciones. Esta planeación es muy importante, ya que si existe un organismo que es sujeto a las incidencias políticas es el organismo electoral. Como resultado, la resolución de la dicotomía entre la estrategia y las operaciones se convierte en una cuestión de fundamental importancia. Desde el punto de vista de la definición de las prioridades, la alineación de los recursos humanos, materiales y financieros representa el reto fundamental.

Desde esta perspectiva, la planeación estratégica ha tenido ciertas ventajas. Primero, la planeación estratégica puede proteger al órgano electoral, en cierta forma, de cualquier influencia o modificación de sus directrices. Es ampliamente sabido que

algunos organismos electorales de las Américas tienen tendencias volátiles en cuanto a cambios de magistrados o asesores. En la medida en que exista una planeación estratégica y un diseño, el organismo electoral será capaz de superar dicha volatilidad, promover la estabilidad y proteger la institución.

Segundo, un mapeo estratégico, a pesar de que casi pareciera contradictorio, provee flexibilidad para lidiar con las vicisitudes que enfrenta una institución. Debido a que la planeación incrementa la posibilidad de confrontar contingentes, provee a la institución una musculatura mucho más fuerte y flexible.

Tercero, la planeación estratégica involucra una exterioridad, la especialización y profesionalización de la burocracia de los organismos electorales. Para un caso en concreto, una preocupación permanente de la OEA es el Consejo Provisional Electoral de Haití (CEP), en donde por mil razones los esfuerzos de la organización están enfocados en alentar a la burocracia del CEP – la cual, con suerte, se podrá transformar en un órgano permanente en algún punto – a mantener un protocolo establecido, para que cada elección no se vea como si fuera la primera.

Por último, la delimitación de objetivos y la planeación estratégica permite una nueva responsabilidad para la institución. Debido a que, una vez que todo está sobre la mesa, es posible conocer exactamente lo

que se le puede demandar a un actor político en un proceso electoral. Uno de los avances principales en esta área ha sido el consenso sobre la transparencia, específicamente en los procesos electorales.

Normas ISO

Un marco establecido de objetivos permanente y de planeación estratégica provee las condiciones óptimas para que la organización ingrese a un nuevo proceso y escenario, lo cual puede resultar en la certificación de calidad de la institución. El certificado de calidad representa una alineación institucional de todas las divisiones y oficiales dentro de la organización, y la inmersión de ésta en una cultura de mejora permanente. Esto es extremadamente importante, debido a que el órgano electoral es la institución más susceptible a la incertidumbre de la política y a los cambios de contingencia.

Desde esta perspectiva, el foco central de la gestión de calidad no es, como en el sector privado, el obtener el certificado – o el premio, la placa, el cuadro. Al contrario, el objetivo primordial es la ciudadanía, no el cliente que es el término popularmente usado actualmente. En segundo lugar, se debe diferenciar este tipo de gestión de calidad de una simple alineación; debido a que la primera involucra el mejoramiento de la administración pública y de un órgano público. El desafío de introducir una gestión y cultura de calidad en la administración pública es un tremendo avance y un reto muy importante. En tercer lugar, la certificación ISO es un simple medio. Si existiera otro mecanismo que pudiera introducir exitosamente una cultura de calidad y mejorar la administración de los órganos electorales, entonces sería olvidado. Pero, actualmente, la certificación bajo las normas del ISO representa un reto que trae mejoras sustantivas.

Es posible para una autoridad electoral certificarse bajo las normas ISO 9001, ideado para las instituciones privadas. En mayo de 2010 el Tribunal Electoral de Panamá fue capaz de conseguir el certificado ISO

9001, lo cual certificó sus procesos. Fue el primer tribunal, a nivel nacional en las Américas en hacer tal cosa. Aunque existe el ejemplo previo de la Comisión Electoral de Nuevo León en México, Panamá fue el primer tribunal nacional en obtener esta certificación. La OEA ha completado la fase de diagnóstico para el Tribunal de Costa Rica. Asimismo, ha lanzado el inicio del diagnóstico del Jurado Nacional de Elecciones de Perú. En este sentido, otros tribunales han decidido aceptar este reto.

Sin embargo, la Organización de los Estados Americanos no está dispuesta a dejar las cosas así. En el Comité Mundial del ISO, la OEA enfatizó la importancia de crear una norma ISO electoral especial; lo que significa que la OEA ha iniciado un proyecto con los tribunales certificados y con aquellos que han iniciado el proceso – y en sociedad con algunas instituciones de Canadá – para crear la primera norma ISO mundial que certifique la calidad en el campo electoral.

Georeferenciación

En cuanto al tema de georeferenciación y desde un punto de vista político, la determinación de quiénes votan y dónde es una decisión soberana del Estado. Como resultado, la georeferenciación no sólo significa un mapa o diseño; representa la operacionalización de una decisión soberana del Estado. La georeferenciación es la relación que existe entre el objeto y el entorno geográfico en el cual se localiza el objeto.

En cuanto a la cuestión de la distritación, la representatividad y el principio de equidad son conceptos consonantes pero se aplican a distintas áreas. En la medida en que la distritación amenace el principio de equidad, afecta la representación y, por consiguiente, al sistema democrático en general. En este sentido, la información demográfica y los cambios en los censos, con respecto a la cantidad de ciudadanos, tienen efectos cruciales en términos del principio de representación.

Actualmente, se entiende generalmente que el organismo electoral no es el órgano responsable de determinar los distritos electorales. El rol del organismo electoral es, más que vigilar el proceso de distritación, asegurar la conformidad con el principio de representación. Actualmente, la migración electoral representa la principal amenaza en esta área. Por lo tanto, es necesario aplicar el máximo de conocimientos a la mayor amenaza contemporánea al principio de representación en muchos países de las Américas: en el caso del Caribe, debido a la diáspora; en el caso de los países latinoamericanos, a la movilización, en los casos centroamericanos, de un país a otro; y en los casos sudamericanos, de una región a otra.

A pesar de que una elección puede ser – como normalmente es llamada – una alternación de baja intensidad, la introducción de tecnología en las áreas de logística y de rastreo electoral, a la cual los partidos políticos tienen acceso, genera un nuevo estado de confianza entre los actores políticos y el tribunal electoral.

En conclusión, es importante considerar cada una de estas cuestiones – planeación estratégica, gestión de la calidad y georeferenciación – desde la perspectiva única del organismo electoral. Cada uno de estos tres procesos involucra decisiones soberanas para los países en cuestión, y, por ello, deben ser consideradas desde una perspectiva política. Es importante tratar de aplicar la mayor cantidad de salvaguardas al órgano responsable de organizar el proceso electoral; es una institución que no siempre tiene la capacidad de llevar a cabo el proceso, pero que sin duda carga con toda la culpa de cualquier error dentro de él.

II. GEOREFERENCIACIÓN PARA PROPÓSITOS ELECTORALES

Dentro del contexto de las elecciones, el término “georeferenciación” se refiere al proceso de asociar a los electores y sus residencias con las áreas geográficas específicas, para facilitar el proceso de votación y de conteo de votos. Este proceso aparentemente técnico puede, en la práctica, ser eminentemente político. El periodo de formación de los distritos electorales, quizá el más práctico y visible de georeferenciación, tiene consecuencias profundamente políticas. Las políticas de distritación determinan los parámetros para ganar poder político. Ya sea si la decisión final descansa o no en un órgano electoral independiente o si es el resultado de una negociación política, la distritación es un proceso complejo que involucra a muchos actores políticos, que tienen un interés en los resultados.

Como tal, la georeferenciación es un tema crucial y, por lo general, contencioso para las autoridades locales. Este capítulo discute el concepto de georeferenciación desde dos enfoques temáticos de importancia para el organismo electoral: desde la perspectiva de la representación política y desde la perspectiva de la logística y la cobertura de las elecciones.

Cualquier proceso de distritación implica consecuencias de representatividad para los actores políticos, quienes, comúnmente, están involucrados en la negociación e implementación de las políticas de distritación. Cada metodología de distritación

involucra ciertas decisiones filosóficas: ya sea que el objetivo esté vinculado al principio de una persona, un voto, o a garantizar la representación de determinados grupos. Los criterios para la formación de distritos - manteniendo a las comunidades intactas o respetando las divisiones municipales o geográficas - son por lo general definidos por la constitución o el código electoral. Recientemente, un consenso internacional sobre las mejores prácticas de los criterios de distritación ha comenzado a surgir; como se evidenciará en este capítulo, el IFE y Elecciones Canadá operan bajo casi los mismos requerimientos. Debido a que no hay una sola talla que le quede a todos los enfoques de georeferenciación, existe un consenso sobre el hecho de que el organismo electoral debe establecer las reglas de juego al inicio del proceso, y operar con transparencia.

Aunado a los problemas asociados con garantizar la representación equitativa y la competencia electoral, este capítulo discute los retos técnicos involucrados en la construcción de un marco electoral que facilite el acceso de los votantes a los centros de votación. El creciente uso de tecnología como por ejemplo los sistemas de información geográfica, ha servido como un facilitador en el proceso electoral, proveyendo las coordenadas precisas para la definición de la división de los distritos. La información precisa sobre la residencia de los ciudadanos facilita ampliamente las labores de logística de los órganos electorales,

tales como colocar las mesas de votación cercanas a las viviendas de los electores, y ayuda también a que éstos las localicen. Además, el uso de tecnología y de procesos automatizados hace que la solución a los problemas de construcción de los distritos sea lo más objetiva posible.

Sin embargo, el uso de tecnología sigue siendo un tema controversial. La presentación de Marcelo Escolar, ubicada en este capítulo, argumenta que el aspecto político de la georeferenciación no puede ser completamente externalizado por los procesos técnicos. Partiendo de que la neutralidad política es esencialmente imposible, una solución más efectiva es sistematizar el proceso de toma de decisión.

Las demás presentaciones de este capítulo son estudios de caso que realizaron tres especialistas involucrados directamente en el proceso de distritación en sus respectivos países. Orette Fisher discute el proceso de realineación distrital de 2010 en Jamaica, enfatizando el involucramiento de los actores principales y el uso de la tecnología disponible. Por su parte, Miguel Ángel Rojano se centró en los retos particulares que el IFE debe enfrentar en la construcción de distritos, a la luz del requisito de promover la participación de la población indígena dispersa y de los retos que plantea una geografía difícil. Por último, Pierre Desjardins discute el proceso de ajuste de los límites distritales en Canadá, así como los criterios usados para la creación de distritos en su país.

2.1 POLÍTICAS DE DISTRITACIÓN Y GOBERNANZA ELECTORAL: ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

Marcelo Escolar, profesor de Geografía política y electoral, Universidad de Buenos Aires

En su presentación, el Dr. Escolar enfatizó el vínculo entre las políticas públicas de la distritación, por una parte, y la gobernanza electoral, por otra. La gobernanza electoral, un término prestado por el autor e investigador mexicano Andreas Schedler, es un concepto útil debido a que reúne una serie de actividades y procesos que no pertenecen a un área en específico del gobierno, sino que abarcan una variedad de diferentes funciones relacionadas con las elecciones.



Distribución de las relaciones institucionales

La relación institucional entre la gobernanza electoral y las políticas de distritación involucran tres niveles de regulación (es decir, regulación legal en lugar de “meta normas” constitucionales) dentro del marco de operación electoral. Este campo es, comúnmente llamado administración electoral o logística, sin embargo, el hecho de que abarca la certificación de los resultados y el proceso electoral hace que esta terminología resulte insuficiente.

La regulación de la gobernanza electoral puede dividirse en tres niveles: 1) normas que regulan la competencia política: leyes electorales, la definición del tipo de candidaturas, la forma de votación, etc.; 2) reglas con respecto a la operación electoral; y finalmente 3) reglas relacionadas con la certificación del proceso

electoral. Las reglas al nivel de competencia política, obviamente, pueden incluir aspectos vinculados con la distritación política.

Las reglas que gobiernan la operación electoral pueden o no tener relación con la distritación política y, algunas veces, tiene que ver con la distritación operacional. La distritación operacional se refiere a todos los tipos de zonificación de aquellos procesos que no implican la elección de autoridades o candidatos. El área de operación también involucra las “operaciones de circunscripción”, es decir, la agregación geográfica general de los votantes en los países, con la aplicación de los sistemas electorales. Asimismo, el nivel operacional abarca el registro y el proceso involucrado en el domiciliamiento de los ciudadanos; el cual regularmente utiliza procesos de distritación. Las actividades tales como la asignación de materiales electorales y el diseño de las rutas y centros de votación son parte de la categoría logística-organizacional. Esta área, también involucra aspectos relacionados con la transmisión y computarización, tales como la localización de los sistemas que capturan, computan y transmiten los resultados.

En términos del tercer nivel de certificación, las regulaciones dirigen la certificación de los distritos políticos y, eventualmente, la certificación de la zonificación, la cual afecta significativamente al proceso electoral. La gobernanza electoral relacionada

con los resultados no implica ningún tipo de actividad vinculada con la distritación.



El ciclo de las políticas de distritación política

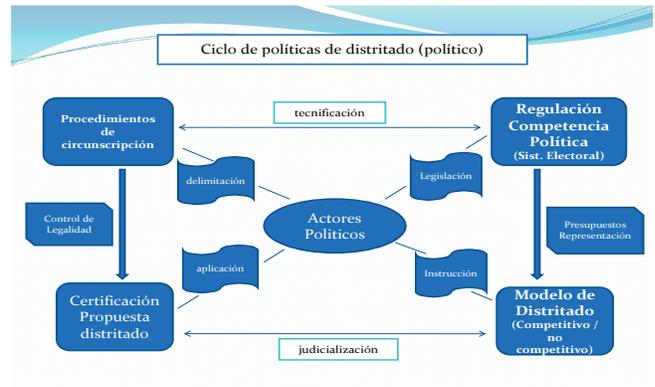
Existen dos ciclos de políticas de distritación: el ciclo de la política de distritación, el cual es estrictamente político, y el ciclo de aquellas políticas de distritación que son de naturaleza operacional.

Sorpresivamente, los actores políticos se encuentran en el centro del ciclo de las políticas de distritación (política), tanto por acción como por omisión. Evidentemente, los actores políticos participan en el proceso de regulación de la competencia política, en la medida en que juegan un papel en la legislación que definen las reglas del juego. La regulación de la competencia política se relaciona con las distintas formas de distritación. Básicamente, existen dos modelos de distritación: uno de tipo competitivo y otro no competitivo, los cuales se explicarán posteriormente con más detalle.

Algo muy importante en esta sección es que la relación entre el sistema electoral particular, incorporado por el marco regulatorio que rige la competencia política, y el modelo particular de distritación aplicado refleja una serie de principios teóricos y filosóficos relacionados con la representación. Generalmente, estos principios no son explícitos. Incluso si fueran explícitos, es sólo de manera parcial; los principios son presentados como si fueran el resultado de un proceso natural en vez de un debate.

Una vez que se cuenta con el modelo de distritación, existe un proceso de instrucción. Los actores políticos, a través de las instituciones pertinentes, comienzan a desarrollar procedimientos de circunscripción de los electorales, es decir la delimitación. El procedimiento de circunscripción inevitablemente involucra un proceso de control legal que resulta en la certificación de la propuesta final de distritación. El proceso culmina con la aplicación de la política de distritación,

en donde el centro focal cambia, nuevamente, a los actores políticos.



Este cuadro demuestra que el sistema es circular. Los actores políticos que inician el proceso de definición son los mismos actores que serán elegidos y legitimados por el proceso que ellos mismos originaron. Esto se debe a que las instituciones electorales son políticamente endógenas. El hecho de que se conciben esfuerzos sistemáticos para externalizar a las instituciones electorales del proceso político no significa que su objetivo sea materialmente posible o teóricamente positivo.

Si los procedimientos de circunscripción están directamente vinculados con la regulación de las políticas de competencia, el proceso se convierte en uno de tecnificación y puede llegar a desafiar la creencia – lo cual puede ser o no correcto – de que la incorporación de tecnología podría ultimadamente prevenir la politización del proceso de distritación política.

En el otro extremo, en la parte inferior del cuadro, se puede observar que existe a veces una relación entre las propuestas de certificación de distritos y los modelos de distritación. Esta relación se desarrolla en situaciones en donde el proceso está extremadamente judicializado, o cuando los organismos de certificación

no sólo se encargan de certificar, sino que desarrollan sus propios criterios y jurisprudencia para la distritación.



Legislación e instrucción de las políticas de distritación

La relación entre la legislación y la instrucción de las políticas de distritación política es el aspecto más político de todo el ciclo de políticas. Todo proceso de distritación comienza en el contexto de un sistema de partidos políticos. Es importante tener presente que no existen actores políticos fuera de contexto, éstos siempre están contextualizados. Incluso si nos limitamos a las organizaciones de tipo partidista, para simplificar el esquema, – evidentemente éstos no son los únicos tipos de actores políticos – entonces, habrían tres tipos de sistemas de partidos: sistemas de partido predominante, bipartidista y multipartidista.

La naturaleza del sistema de partido afecta el proceso de distritación de varias formas. En un sistema mayoritario que deja fuera a ciertos partidos elegibles, existe una falta de representación que acarrea efectos de legitimidad. En un sistema mixto, algunos representantes pueden ser elegidos a través de un distrito y otros no, lo cual podría cambiar la naturaleza del proceso de negociación. La lista de distintos tipos de implicaciones puede ser aún más larga.

Más allá de los aspectos mecánicos del sistema, es decir la relación entre el sistema de partidos y el sistema electoral, el proceso de distritación ocurre dentro de un contexto teórico y filosófico. Esto básicamente implica dos aspectos. El modelo particular de distritación que aplica, ya sea competitivo o ya sea que presuma que no existe sesgo alguno, es muy importante. Un segundo factor significativo es si las divisiones son geométricas y no geográficas, y si la distribución es, en la manera de lo posible, al azar.

En un modelo no competitivo existen dos alternativas posibles: un gerrymandering positivo o uno negativo.

La presunción en ambos casos es que el proceso es no competitivo. En el caso de un gerrymandering negativo, la manipulación puede llegar a un punto de ilegalidad. Mientras que en un gerrymandering positivo – aunque también supone una manipulación – es un proceso legal basado en la constitución de lo que se conoce como comunidades de interés.

Estos dos modelos de distritación llevan consigo supuestos filosóficos. Cada modelo se adhiere a determinado aspecto de la teoría democrática. Tomando prestada una idea del pensador húngaro-canadiense Will Kynlicka, existen dos tipos de supuestos liberales: uno basado en la idea primordial del individualismo liberal y, un segundo tipo basado en una idea pluralista del liberalismo. Desde la perspectiva individualista liberal, es fundamental garantizar que el votante, en términos individuales, se encuentre en un entorno geográfico que no esté sesgado ni condicionado por cualquier tipo de efecto territorial. El votante no es considerado, explícitamente, como miembro de algún grupo.

Por otro lado, la visión pluralista del liberalismo, la cual enfatiza la idea de las comunidades de interés, demanda que la sociedad no sea una sociedad de individuos, quienes deciden sus propias preferencias electorales de manera individual. Por el contrario, los individuos están contextualmente condicionados por sus relaciones dentro del grupo. Para ser capaz de llevar a cabo la distritación, sólo grupos únicos que pueden ser delimitados son aquellos que están territorialmente definidos. Por ejemplo, será muy difícil delimitar a un grupo que está unido por la Web. Básicamente, los únicos grupos que pueden ser delimitados en este sentido son aquellos grupos premodernos que están situados geográficamente, que están constituidos por formas de autorepresentación como comunidades y quienes tratan a cada uno de los individuos como miembros de una comunidad específica.



Delimitación y aplicación de las políticas de distritación

Es probable que cualquier proceso de legislación o definición de las normas de distritación se pueda dar dentro de un contexto de neutralidad política. De hecho, considerar neutral este proceso es bastante riesgoso, ya que en realidad no lo es. La distritación es explícitamente política. Es mejor que sea considerada política y que se tenga clara su naturaleza política, de modo que los mecanismos de regulación sean generados para gobernar las negociaciones políticas inherentes a cualquier distritación.

Una vez que la distritación sea constituida, comienza el proceso de certificación. El proceso de certificación debe ser llevado a cabo de manera práctica y profesional, haciendo que los servidores públicos tengan como parte de sus funciones la distritación. Dependiendo del marco legislativo con el que se cuente, los servidores públicos pueden ser figuras políticas o, incluso, asesores de políticos. Otra posibilidad es un órgano especializado o una oficina que se dedique a este tipo de asuntos. Asimismo, puede existir un proceso mixto. En suma, la certificación de las propuestas de distritación sigue tanto un modelo jurisdiccional, como uno político o uno mixto.

Aunado a las dinámicas anteriormente mencionadas, existen relaciones políticas que no son institucionales. Estas relaciones “para-institucionales” pueden ser ignoradas; empero, no es bueno que esto pase, ya que los distritos que han sido delimitados son esenciales para el proceso de elección de los mismos actores que no sólo definen los criterios de distritación, sino que también participarán, explícita o implícitamente, en la producción de los distritos.

El control legal se ajusta a dos tipos básicos. Puede ser difuso, es decir que la acción legal debe ser requerida; o se debe dar una queja formal con respecto a violación de los derechos individuales o al grupo de derechos, por no contar con la posibilidad de ser representados a

través de la distritación. Por otra parte, el control legal puede ser concentrado, cuando existe un organismo que se concentra exclusivamente en estas tareas. En ambos casos, el control legal actúa como garantía de que, al final del proceso, el resultado coincida con las normas.

También existe un contexto exógeno técnico institucional que tiene mucho que ver con el sistema de toma de decisión y con la metodología que se use. El sistema de toma de decisión es relativamente simple. Puede estar ligado exclusivamente con los titulares, quienes claramente pueden estar afectados por los resultados de la distritación, en cuyo caso puede ser sesgada. Esto puede ser pluralista en donde, por ejemplo, dos partidos políticos estén representados; tratándose de un sistema bipartidista. Por último, el sistema puede ser técnico, o simplemente demandar serlo, en tal caso el proceso es externalizado y un órgano técnico se dedica exclusivamente a la tarea, bajo el entendimiento de una neutralidad política.

Tanto en la literatura como en la práctica, se pueden identificar cuatro tipos de metodologías. Aunado al reciente modelo participativo, existen tres modelos centrales:

- 1) El **método descriptivo** de tipo cartográfico, usando sistemas de información geográfica.
- 2) Un **tipo heurístico**, de acuerdo con la terminología de Mick Altman, que utiliza un mecanismo semiautomático de aproximación sucesiva en distritación.
- 3) **Sistemas automatizados** que no pueden funcionar con criterios múltiples y, mucho menos, con matrices de datos.



Problemas y limitaciones de la distritación política

1) Distritación competitiva

Existen tres tipos de criterios en la distritación competitiva: geométrico, demográfico e institucional. ¿Qué significa el criterio

geométrico? Su característica principal es lo compacto que es. Existe la creencia de que una unidad geográfica más compacta implica un mayor grado de libertad para manipular las delimitaciones de los distritos, ya que esto es geoméricamente plausible a la vez que prácticamente posible. Este postulado puede o no ser exacto. No es necesario que exista una relación entre la distribución geográfica de la población y la presunción de un espacio isótropo con propiedades puramente geométricas. Normalmente, la proyección geométrica se usa como una aproximación.

Adicionalmente, existen criterios demográficos compuestos de dos tipos: hay criterios generales, tales como la cantidad equitativa o aproximadamente equitativa de votos; pero también existen criterios demográficos que tienen que ver con la composición socio-demográfica de cada uno de los miembros de determinada población electoral.

Por último, existen criterios institucionales, los cuales incluyen el ajuste de los límites de los distritos de áreas políticas pre-existentes, o distintos tipos de “organizaciones políticas”. Esto puede significar áreas comerciales, municipalidades, estados o cualquier otro tipo de entidades políticas.

¿Cuáles son los factores básicos requeridos para que esto sea factible? Es necesario que haya una baja volatilidad electoral. Es imposible llevar a cabo un proceso de distritación y prevenir un sesgo con una alta volatilidad electoral, debido a que el comportamiento político del electorado no puede ser predicho. La única forma de desviar las elecciones, ya sea que alguien lo desee hacer o que alguien explícitamente evite hacerlo, es bajo la presunción de que el comportamiento de los electores es estable, que no existe volatilidad electoral. El incidente de volatilidad electoral hace que el problema sea absolutamente teórico y no tan práctico.

Por supuesto que no debe existir una realineación partidista, lo cual es otra faceta de la volatilidad. Si existe un cambio en el número de partidos u organizaciones partidistas que participan en el proceso, es imposible predecir qué impacto tendrá la delimitación en comparación con los resultados anteriores. Esto es sentido común.

Pero, ¿cuál es el problema que esto podría producir? Inclusive si la zonificación es conducida bajo una base permanente o de manera muy rápida, o cuando los sistemas políticos, de partidos y los actores se encuentran estables, existen asimetrías informales entre aquéllos que llevan a cabo la delimitación técnica y los actores políticos y el electorado. Básicamente, los votantes son aquéllos que poseen menos información. Un cambio sistemático en la delimitación de los distritos puede incrementar la incertidumbre de los electores; asimismo, puede despersonalizar el voto, incluso cuando en una circunscripción uninominal el objetivo es personalizar el voto. Si el votante no se da cuenta de quién es la persona que está compitiendo por el puesto de elección popular, porque el candidato siempre se presenta en diferentes escenarios, cualquier estabilidad en los patrones de votación no será un resultado del conocimiento del votante. Al contrario, el voto será direccionado a través de la organización partidista a la cual pertenece el candidato, lo cual, en muchos casos, es contrario al objetivo deseado.

2) **Distritación no competitiva**

La distritación no competitiva se basa en los principios opuestos a su contraparte competitiva. Esta corriente tiene fundamento en la identificación de grupos. La asunción legal es que si un grupo existe – incluso si no es activamente político – y si está geográficamente concentrado, aunque políticamente inactivo (debido a que no existen partidos o movimientos políticos asociados con dicha etnicidad), debe

ser capaz de ser un grupo mayoritario dentro de un área geográfica, si llega a convertirse en un grupo activo y si así lo desea. Esto no significa que la distritación se hace con la esperanza de que este grupo sea el vencedor. Más bien, su objetivo es generar las condiciones para que el grupo deseado pueda establecerse y busque representación, a través de mecanismos político-democráticos.

Esto es una excepción ya que debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la única forma para hacer lo anteriormente descrito de una manera efectiva es no hacerlo geográficamente; debido a que la gran mayoría de los grupos auto-identificados no están concentrados geográficamente. Existen ejemplos clásicos de esto, como Nueva Zelanda en donde las circunscripciones uninominales Maorí están designadas geográficamente, a pesar de que todo la población no es Maorí. Los Maorí son una minoría dentro de la circunscripción porque el registro en ese distrito es voluntario, en vez de obligatorio.

Se debe enfatizar que el uso de criterios socio-culturales también es complicado, ya que la construcción de un grupo siempre causa la posibilidad de dejar fuera a X grupos. Cuando un grupo es discriminado, en el sentido geográfico del término, implícitamente se discrimina a todos los grupos concentrados geográficamente que no fueron tomados en cuenta; pero, en conjunto se discrimina a aquellos grupos que no están organizados geográficamente. En general, en la sociedad contemporánea de comunicación estos conforman la mayoría.

También existen criterios políticos y demográficos. Se intenta, implícita o explícitamente, concentrar a grupos políticos para que obtengan representación. Esto produce comunidades de interés en un sentido geográfico. Asimismo, esto tiende a la estabilización de las mayorías,

lo cual no es bueno para la democracia. El uso de tales criterios guía hacia la discriminación de grupos y a la debilitación de los partidos debido a que produce el efecto opuesto a la distritación competitiva.

Es importante tener en cuenta que en el área de distritación política los problemas son eminentemente políticos. La posibilidad de prevenir problemas políticos externalizándolos, técnica o institucionalmente, no cambia el hecho de que siempre se tienen que tomar decisiones políticas. Es mucho más efectivo sistematizar el proceso de toma de decisión y hacerlo explícito, en vez de tratar de evitar la política con un enfoque extremadamente técnico, ya que la política inevitablemente entrará por la puerta trasera.

2.2 EL RE-TRAZADO DE LOS LÍMITES ELECTORALES EN JAMAICA

Orrette Fisher, Director de Elecciones, Oficina Electoral de Jamaica



Antecedentes sobre el sistema electoral de Jamaica

Jamaica es una democracia parlamentaria que funciona bajo el esquema de “mayoría simple”. El partido político que conforma el gobierno es el que obtiene la mayor parte de los escaños en la elección parlamentaria. Hacer ajustes a los límites de las circunscripciones es un tema muy delicado, lleno de retos y algo complejo, pues afecta las posibilidades que tienen los candidatos de ganar la siguiente elección. En el pasado, era el gobierno en ejercicio quien manejaba este sistema, pero ahora la responsabilidad ha sido transferida a la Comisión Electoral, un organismo independiente.

La Constitución de Jamaica exige que cada cuatro años el Comité de Límites del Parlamento envíe al pleno un reporte en el que se detalle el número de distritos en los que está dividido el país, así como sus fronteras; el último de esos reportes se publicó en marzo de 2004. De esta manera, el nuevo periodo de revisión comenzó en marzo de 2008 y concluyó en marzo de 2010.

El papel del organismo independiente de la Comisión Electoral de Jamaica es brindar asesoría al Comité de Límites con respecto a las instrucciones generales dictadas por el propio Comité y transmitidas por el Vocero del Parlamento.

En la última revisión, las instrucciones indicaban que debían corregirse algunos errores en el tamaño de algunas circunscripciones que excedían aquél fijado por la Constitución, y que debían equipararse con el número de parroquias, por lo que los distritos aumentarían de sesenta a un número impar. El parlamento decidió incrementarlo a sesenta y tres.

La Comisión Electoral reconoció que los retos a los que habrían de enfrentarse al tratar de emprender esta tarea eran muy grandes, por lo que se convino la evaluación de los principios que serían adoptados durante el proceso de revisión. Se invitó a todos los actores locales, incluyendo los principales partidos políticos y el grupo independiente de observación electoral Ciudadanos por Elecciones Libres y Justas (CAFFE, por sus siglas en inglés) a un seminario. También se invitó a representantes de Elecciones Canadá y de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES). Al término del seminario se establecieron las reglas del Acuerdo, que suscribieron todos los grupos interesados presentes.



Las reglas del Acuerdo

De acuerdo con el documento, la comisión utilizaría la tecnología de los Sistemas de Información Geográfica (GIS, por sus siglas en inglés) para determinar las divisiones de los distritos, las divisiones electorales y

la delimitación de las circunscripciones, y en general en el proceso de toma de decisiones relacionadas con esta materia. En cada parroquia se establecería un Foro sobre Delimitación de la Parroquia que estaría integrado por todos los miembros del Parlamento, los Presidentes de Distrito, los Encargados Provisionales, Consejeros y Oficiales de Vinculación Política, etcétera, y que estaría presidido por un funcionario electoral de la parroquia designado por el Director de Elecciones. Este grupo podría estar conformado por entre 25 y 50 personas. En el marco del foro se conformó, igualmente, un Comité de Delimitación de Parroquias, que fue un grupo derivado de otro de mayor tamaño, compuesto por alrededor de diez miembros que representaban a los dos partidos políticos más importantes y, de nuevo, encabezado por el funcionario electoral.

Los Foros parroquiales y los Comités Asesores tratarían de llegar a un acuerdo para establecer las divisiones en las mesas de votación, así como sobre las escisiones y fusiones y sobre la solución a cualquier anomalía que se diera. Los ajustes en la delimitación se harían si el Comité parroquial recomendaba algunos cambios que pudieran efectuarse para equiparar el número de electores en cada circunscripción, incluso en lugares donde dichas circunscripciones de la parroquia estuvieran dentro de los parámetros establecidos en la Constitución. Cuando no hubiese consenso, se mantendría el status quo.

Una regla establecía que cuando las circunscripciones en una parroquia contravinieran los límites constitucionales, los Comités parroquiales buscarían convenir la redefinición de los límites para corregir las discrepancias. Cuando ello no fuera posible, el asunto sería remitido al Director de Elecciones y a los miembros designados de la Comisión. La Comisión estaría integrada por ocho miembros: cuatro independientes nombrados por los principales partidos políticos y el Director de Elecciones, dos designados por la oposición y dos más en representación del gobierno. Esto significaba que los cuatro miembros independientes, junto con el Director, serían capaces de superar en número a los representantes políticos

en cualquier asunto.

Si los miembros designados y el Director eran incapaces de resolver algún diferendo, el tema pasaría a los cuatro miembros independientes, quienes tomarían la decisión final. Las últimas reglas establecían que la Comisión tomaría la decisión de agregar circunscripciones —Jamaica está en el proceso de aumentar a 63— y que esto estaría basado en los principios matemáticos establecidos por la Constitución.



Instrumentación de las Reglas del Acuerdo

En abril de 2008, de acuerdo a las instrucciones del Comité de Límites del Parlamento, la Comisión comenzó su labor de delimitación mediante la instrumentación de las Reglas del Acuerdo. En cada parroquia se estableció un foro y comités asesores; asimismo, en cada parroquia el personal de campo de la Comisión, junto con los escrutadores nombrados por los dos principales partidos políticos, llevó a cabo el trabajo necesario para la revisión de la descripción y definición de delimitación electoral en las sesenta circunscripciones. A continuación, se circuló un borrador de las descripciones y definiciones entre los miembros del foro parroquial para su confirmación independiente. Cada acuerdo fue firmado por un representante designado por cada partido político y por el funcionario electoral en nombre del Director de Elecciones.

Lo anterior derivó en la eliminación de las divisiones electorales donde no había electores, la fusión de aquellas divisiones donde existían muy pocos electores y la escisión de aquellas que eran demasiado grandes, es decir, donde se excedía la cantidad prescrita en el Acta de Representación Popular que rige las elecciones en Jamaica. Se encontraron anomalías tales como votantes que vivían cerca de las fronteras de dos o más distritos y a quienes se encontró en la lista nominal de uno de ellos aunque en realidad vivían en el otro. Tales asuntos se resolvieron enviando a gente de los partidos políticos y a funcionarios electorales al lugar para ver

exactamente cómo deberían ser las cosas.

Los criterios para establecer los límites de las circunscripciones también se especificaron:

- a. Las divisiones de mesa de votación, que constituyen la unidad más pequeña, se consideraron indivisibles. Esto significó que si se consideraba su traslado, toda la mesa sería reubicada y no sólo algunos de los electores.
- b. Las circunscripciones deben estar compuestas por mesas de votación contiguas, es decir, adyacentes.
- c. Se debe buscar que haya continuidad en la circunscripción y que sus partes no estén aisladas.
- d. Las divisiones naturales deben servir como límites de las circunscripciones. Entre dichas divisiones se encuentran caminos y barrancas, aunque no deben considerarse las únicas.
- e. Se debe mantener intacta la separación que exista entre comunidades distintas, al mismo tiempo que se debe evitar el desagrupar a comunidades que comparten historias, actividades ocupacionales, tradiciones deportivas e intereses generales si históricamente han compartido la misma representación política.
- f. Cuando se reajustan los límites en una parroquia, se debe considerar la densidad de población con miras a garantizar que el número de electores de cada circunscripción en cada parroquia sea tan homogéneo como sea posible.



Uso de la tecnología GIS

Tradicionalmente, los límites se identifican mediante el uso de caminos, ríos, edificios, árboles de grandes dimensiones y líneas imaginarias trazadas entre dos o más de los elementos antes mencionados.

Sin embargo, esos elementos del paisaje cambian con el paso del tiempo, y las personas que están familiarizadas con ellos se mudan o fallecen, por lo que suelen surgir desacuerdos y controversias entre los partidos, candidatos y sus representantes que están en contienda. Se le ha reconocido a Jamaica, no sólo en el hemisferio sino internacionalmente, su liderazgo en cuanto a la aplicación al sistema electoral de tecnologías de la información y comunicaciones. Esto ha contribuido significativamente a la mejora del proceso electoral en el país, lo que ha redundado en un aumento en la confianza respecto de la imparcialidad en nuestras elecciones.

Hoy en día, el uso de la tecnología GIS podría permitir que las características físicas del terreno fueran registradas de acuerdo a sus coordenadas geográficas. Aplicado a los límites, esto significaba que las mesas de votación, divisiones electorales y circunscripciones podrían ser identificadas y registradas por sus propias coordenadas. La división de mesa de votación es la unidad fundamental de la organización electoral en Jamaica, por lo que el momento crítico en el proceso de aplicación de la tecnología GIS es la delimitación de cada división de mesa de votación por sus coordenadas geográficas. El acuerdo sobre las descripciones y definiciones de las divisiones de mesas de votación, sus escisiones, fusiones y solución de las anomalías era un requisito previo a la aplicación de la tecnología GIS a la delimitación.



Establecimiento de la Unidad GIS

La Comisión contrató los servicios de Mona Geo Informatics de la Universidad de West Indies para capacitar y asesorar al personal de la propia Comisión en cuanto al uso de esta tecnología. A Mona Geo Informatics se le contrató para:

1. Capacitar al personal de la Comisión
2. Supervisar la etapa piloto y brindar capacitación en:
 - recolección de datos
 - control de calidad

- transferencia de datos
- conversión de datos
- edición y análisis de los datos
- creación y actualización de la base de datos GIS
- control de calidad en la creación de mapas
- asesoría para la integración de bases de datos espaciales y de electores
- asistencia en el desarrollo de métodos para el despliegue de mapas, gráficos y otros informes

Se reclutó personal de entre egresados de la Universidad de la Tecnología para ocupar los cargos de Administrador GIS, Analista GIS y Especialistas en mapeo. El grupo que recibió la capacitación de Mona Geo Informatics transmitió a su vez ese entrenamiento a los técnicos en el campo, quienes han dado seguimiento al programa una vez concluida la etapa piloto.

Las piezas claves del equipo que se adquirió incluyeron: unidades manuales de GPS; computadoras con el software necesario; plotter, escáner e impresora.

La etapa piloto

Ésta se lanzó en julio de 2008 en dos parroquias que ejemplificaban los accidentes geográficos que podrían hallarse en el resto de la isla. Se desplegaron dos equipos compuestos por un total de dos supervisores y veinte técnicos de campo. Se utilizó la tecnología del Sistema de Posicionamiento Mundial (GPS, por sus siglas en inglés) para crear mapas físicos, y por ende determinar las coordenadas precisas de los linderos de las divisiones de mesas de votación. La información recabada bajo la supervisión de Mona Geo Informatics fue utilizada para crear mapas electorales digitales mediante el uso de software GIS. Dichos mapas reflejaban las circunscripciones, las divisiones electorales y las divisiones de mesas de votación. Al término de la etapa piloto, se condujo una revisión

para identificar y corregir los problemas relacionados con la recolección, transferencia y procesamiento de los datos.

La investigación hecha por la Comisión Electoral encontró que Canadá es uno de los países que encabezan el uso de la tecnología GIS en el mapeo de límites electorales. Para dar seguimiento a las consultas realizadas a Elecciones Canadá, dos miembros del personal de la Comisión visitaron sus oficinas en Ottawa, donde tuvieron la oportunidad de presenciar la forma en que opera el sistema. Existen planes para continuar con la cooperación entre la Oficina Electoral de Jamaica y Elecciones Canadá.

Resultados generales de la revisión de los límites distritales

Para marzo de 2010, la revisión de los límites había logrado:

1. La definición de las divisiones de mesa de votación y su delimitación, así como sus escisiones y fusiones; al mismo tiempo, se había llegado a un acuerdo en cuanto a la numeración de las mesas de votación al interior de cada circunscripción y cada parroquia.
2. Los Comités asesores de las parroquias habían dado solución a las anomalías cuando se habían presentado.
3. Se completó el mapeo de toda la isla de las divisiones de mesas de votación usando la tecnología GIS.
4. Se habían hecho los mapas digitales para las 60 circunscripciones.
5. Se habían hecho los mapas digitales para todas las divisiones electorales de las 60 circunscripciones.

6. Se habían hecho propuestas sustentadas por mapas digitales para corregir una de las cuatro circunscripciones de la parroquia de Santa Ana, que superaba el límite superior del número de electores que establece la Constitución.
7. En el mismo sentido del punto anterior, se hicieron propuestas para la parroquia de San Andrés, donde una de las doce circunscripciones estaba por debajo del límite inferior prescrito en la Constitución.
8. De acuerdo con los principios matemáticos enunciados en la Constitución, la Comisión decidió agregar dos circunscripciones a la parroquia de Santa Catalina y una a la de San Jaime.
9. Se llegó a un acuerdo respecto a los límites de las once circunscripciones en Santa Catalina y las cinco de San Jaime, tras lo cual se trazaron los mapas digitales. Cabe mencionar que el proceso para alcanzar esos acuerdos no fue sencillo. Hubo casos donde al no ser posible el consenso en la localidad, fueron enviados al Director y a los Miembros Designados, quienes llegaron a un convenio o estuvieron cerca de lograrlo. Sin embargo, hubo uno o dos casos en los que el asunto fue enviado a los Comisionados Independientes, quienes emitieron un fallo final que fue aceptado por todas las partes involucradas.
10. La Comisión pudo emitir su informe al Comité de Límites del Parlamento el 23 de febrero de 2010, mismo que fue promulgado sin enmiendas el 7 de marzo de 2010.⁵

El sistema electoral de Jamaica se benefició con la participación de todos los grupos interesados y del uso de la tecnología disponible. Esta experiencia bien puede ser un ejemplo para los estados pequeños en el sentido de que se puede lograr mucho al colaborar con todos los actores.

⁵ Entró en vigor el 10 de marzo de 2010.

2.3. PROCEDIMIENTOS PARA LA GEOREFERENCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y SU IMPACTO EN EL FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES EN MÉXICO

Miguel Ángel Rojano, Director de Cartografía Electoral, Instituto Federal Electoral

El señor Rojano comenzó su presentación describiendo los retos que el Instituto Federal Electoral ha enfrentado para la integración del registro de electores y analizando el concepto de georeferenciación, pues es un término de reciente creación que hace alusión al proceso de vincular el domicilio de los votantes con el área geográfica, lo que facilita el conteo de los votos. Con esta definición en mente, la presentación se abocó a dos ejes: la georeferenciación relacionada con la representación política, y la manera en que la georeferenciación incide en los trabajos de logística y de cobertura electoral en el caso particular de México.



La georeferenciación y la representación política

Para construir una geografía electoral, hay que partir de una buena definición de domicilio, siendo que como concepto jurídico tiene diferentes acepciones dependiendo del contexto en que se aplique. Puede hablarse, por ejemplo, de un domicilio fiscal, de un domicilio laboral o de un domicilio electoral.

En términos electorales, la ley en México establece que el domicilio es el lugar en donde reside el ciudadano, en el entendido que tiene que ver con la instalación de las mesas de votación (conocidas como casillas) y el ejercicio del voto. El artículo sexto del Código Federal

de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en México, estipula que el voto se debe emitir en la casilla de la sección electoral correspondiente al domicilio. De esta manera, se establece un vínculo preciso entre la ubicación geográfica del lugar de residencia del ciudadano con el procedimiento del conteo de los votos.

Con el objetivo de emplear información precisa, el IFE se apoya de manera rutinaria en los Sistemas de Información Geográfica, cuyo uso se ha generalizado recientemente como consecuencia de la disminución de los precios en la tecnología informática. Hace diez años, el IFE contaba con equipo de uso complicado, de dimensiones tales que no permitía su fácil traslado y de costos bastante considerables. Hoy en día, con una computadora personal, e incluso con los teléfonos inteligentes que están tan de moda entre los adolescentes, se puede descargar fácilmente información geográfica a la que en el pasado sólo podía accederse mediante equipos de cómputo que abarcaban habitaciones completas y tenía un costo elevado. Es así que el IFE ha aprovechado los avances en la tecnología y ha utilizado la información que brinda para referenciar los domicilios de los ciudadanos.



Construcción de la cartografía digital

El IFE construyó sus puntos de referencia, que en

este caso es la cartografía digital, mediante trabajos que comenzaron en 1990 con la creación del propio Instituto Federal Electoral. Originalmente se utilizaron los mapas censales, trazados en papel, del entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y los del Registro Nacional de Electores, lo que resultó en una cartografía híbrida. Sobra decir que miles de mapas en papel fueron utilizados para dar forma a la cartografía nacional.

Al paso de una década de trabajo, la información fue, poco a poco, compilada, para que a partir de 1999 empezaran las tareas de digitalización, mismas que concluyeron entre los años 2001 y 2002. El resultado fue que el IFE integró una herramienta completamente digital que satisfacía los estándares nacionales e internacionales respecto de los sistemas de información geográfica aplicables en esa época. Al mismo tiempo, se incorporaron imágenes satelitales que brindaban elementos de georeferenciación que complementaban el esquema geográfico y de información que se estaba construyendo. Para el IFE, este grado de precisión era un requisito indispensable al momento de conciliar cartografías de distintos orígenes.



Crterios para la delimitación de los distritos

Varios esquemas metodológicos han sido aplicados a la distritación, y como en el marco de la geografía electoral en México el proceso de distritación es del mayor impacto e importancia, el IFE buscó que estuviera abierto a la participación de todos los entes interesados, desde los partidos políticos y los académicos hasta los ciudadanos que quisieran tomar parte del proceso. En ese ánimo se abrió un foro en el que se discutirían los distintos elementos con los que se daría forma a los criterios para la generación de nuevos distritos electorales.

El IFE prestó especial atención a algunos principios derivados por la comunidad internacional a partir de las mejores prácticas observadas, entre los que se encontraba la importancia de conformar distritos

balanceados en términos de los electores. Igualmente, para evitar el gerrymandering⁶, se adoptaron medidas tales como que al delimitar los distritos estos fueran compactos. El objetivo era evitar circunscripciones territorialmente discontinuas, lo que implicaba que no hubiese distritos tipo isla.

Lo anterior tiene un grado de complejidad muy particular en México, pues cuando se observa la distribución de los municipios, que son la unidad más pequeña de la organización político-administrativa establecida en la Constitución, se puede notar que existen algunos que desde su origen son discontinuos. Así, conciliar ambas circunstancias significó un reto de gran relevancia, en especial porque lo que se buscó fue que hubiese un fácil acceso hacia el interior de las circunscripciones geográficas sin descuidar las preocupaciones acerca de la representatividad.

Un aspecto que impactó los criterios de distritación, y que recientemente fue incorporado a la legislación, fue el de la necesidad de promover la participación de las minorías indígenas del país. Mediante una serie de modificaciones a la ley se estipuló que los distritos en México debían promover la participación de las comunidades indígenas, para la cual se evitaría, siempre que ello fuese posible, el dividir las al momento de integrar los distritos.

En otras palabras, la ley promueve, en primer lugar, la creación de distritos con mayoría indígena, siendo que cuando la dispersión poblacional de esos grupos dificultara esta consideración se debía considerar el evitar dividir los territorios donde tradicionalmente habitan las comunidades indígenas.

Así, se adoptaron criterios adicionales para identificar la población de carácter indígena en el país. En México, al haberse identificado cientos de etnias que hablan un dialecto distinto y/o que están muy dispersas a lo largo del territorio, se optó por considerar a ese sector de

⁶ Manipulación deliberada de los límites del distrito electoral con la intención de favorecer o afectar determinados intereses políticos, conocido en México como “efecto salamandra”.

la población en un solo bloque, independientemente de su lengua o lugar de residencia. En dicho bloque se incluyó a todos los que hablaran una lengua indígena, a aquellos cuyos progenitores hablaran una lengua indígena y a aquellos que residieran en donde se ubicaban tradicionalmente los asentamientos indígenas. Partiendo de esas tres condiciones y del trabajo realizado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se acordó el criterio que especifica que, para ser considerado distrito con mayoría indígena, el porcentaje de población que cumpliera con alguna de las consideraciones arriba enunciadas tendría que ser igual o superior al 40%. La meta era agrupar a esas comunidades cuando se construyesen los nuevos distritos.



Aspectos operativos de la conformación de circunscripciones

Los elementos antes mencionados constituyen los criterios derivados ya sea de las leyes y datos constitucionales, o de los aspectos básicos para la integración de los distritos. Sin embargo, existen otros aspectos operativos que deben considerarse para la conformación de las circunscripciones, como la accesibilidad geográfica.

México está integrado por áreas urbanas y rurales que no poseen la misma infraestructura, por lo que dicha accesibilidad geográfica conllevaba un alto nivel de complejidad. El asunto se resolvió adoptando un criterio denominado accesibilidad temporal, que fue acuñado mediante la fusión de dos conceptos: tiempos y distancias de traslado. Por ejemplo, cuando se compara un traslado de 50 Km. sobre una carretera perfectamente pavimentada y recta contra uno de la misma distancia en un camino de terracería o en una brecha en una zona de orografía complicada, los tiempos de traslado resultan ser muy diferentes, pues mientras el primero puede ser de 30 minutos, el otro puede tomar horas.

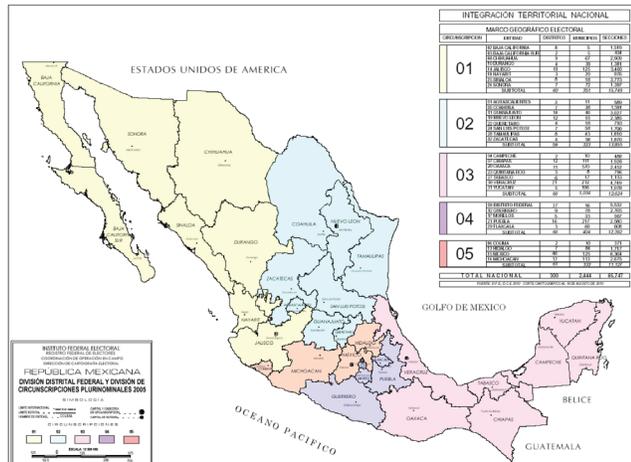
El concepto de accesibilidad temporal incorpora de manera automática las variables de tiempo y distancia, al tiempo que considera los accidentes geográficos, la carencia de vías de comunicación y cualquier otra condición particular que pudiera estar relacionada con el clima, la vegetación o alguna otra característica que pudiese modificar la posibilidad de acceder al interior de algún territorio.

Desde un inicio, el evitar sesgos fue objeto de gran interés, y fue mediante la automatización de los procesos de planteamiento de escenarios y de manejo de la información que se abordó este tema. Además, el sistema utiliza aplicaciones desarrolladas en sistemas de programación abiertos, que hoy en día se conocen como “open source systems”, con cuyo uso se ha pretendido que las autoridades del Instituto, la ciudadanía en general y los partidos políticos tengan acceso al programa en sí y a su código de programación, de modo que todo el proceso puede ser auditado en cualquier momento, ya sea de manera automática o manual, en cuanto a los insumos que lo alimentan y a los resultados que genera. En otras palabras, es una garantía de que los criterios programados son objeto de permanente evaluación y validación.

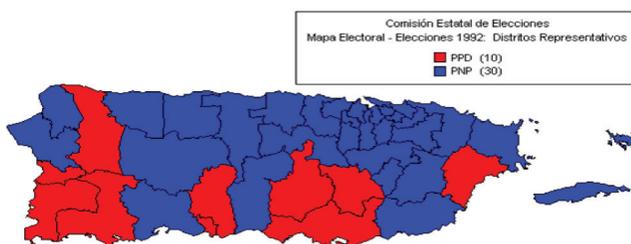
El último paso consistió en establecer procedimientos por los que se asegura que los escenarios son valorados de forma sistemática y objetiva. Con este procedimiento se logra que cada escenario sea validado por los participantes al dotarlos de la misma herramienta, y cuando es factible, que incluso puedan proponer mejoras a lo examinado. Así, se asegura que los criterios aprobados por la autoridad, y que ya fueron debidamente analizados, sean aplicados.

Las dos reglas de oro fueron: 1) definir las reglas antes que los resultados, es decir, establecer los criterios para que fueran aprobados por el Consejo General; y 2) someter esos criterios a los debidos procesos de impugnación. Estas reglas brindaron certeza y estabilidad a la base de datos. En cuanto los criterios fueron aprobados, se construyó el sistema de información geográfica de acuerdo a ellos, para

entonces generar los escenarios que serían evaluados de acuerdo a la jerarquía de los ya mencionados criterios.



El diagrama incluido arriba muestra el resultado final de la distribución de las circunscripciones plurinominales hecha en 2005. El proceso buscó que hubiera un equilibrio en cuanto al número de distritos, en el entendido que en la distritación que se había realizado con anterioridad ya se había considerado el equilibrio poblacional. Es así que en el equilibrio en las circunscripciones plurinominales no se rebasó el 15% de desviación poblacional, cifra que había sido establecida como norma, y que ya había sido cumplida a cabalidad en los 300 distritos uninominales. Lo que es más, en su momento, la mayor parte de los distritos quedaron con una desviación poblacional por debajo del 10%.



La segunda imagen representa un ejemplo de los efectos

de un trabajo sesgado, como el del gerrymandering. Aquí se le presenta de forma que ayuda a entender gráficamente el fenómeno, que implica la creación de distritos en una forma tal que beneficia a una fuerza política por sobre las otras.

La discontinuidad territorial es otro modo en que se pueden sesgar los resultados, situación que el IFE logró evitar. En el caso de las islas que forman parte del territorio de México, se procuró que las secciones electorales —que son la unidad más pequeña en nuestro sistema electoral— comprendiesen áreas tanto continentales como insulares, es decir, que una fracción quedase sujeta al resto del territorio.

Uno de los criterios incorporado a la cartografía digital fue el de las vías de comunicación. Como parte de este esfuerzo, los tiempos y distancias de traslado se obtienen por dos métodos distintos. Por un lado, derivado del trabajo diario de actualización cartográfica en cada uno de los 300 distritos, los tiempos y distancias de traslado alimentan tablas de información, y por el otro se coteja con la información de las vialidades que fue incorporada a un sistema de información geográfica. Así, si la información recabada en el trabajo de campo no coincide con el análisis matemático, es factible que haya lugar a un proceso de validación.

El IFE procuró respetar la integridad de los municipios y penalizar su fraccionamiento cuando se construían los distritos electorales. Aunque en la mayor parte de los casos los municipios se integraron de manera continua, el tamaño de algunos municipios obligó a que debieran de constituirse por varios distritos.

El concepto de accesibilidad está ligado a los tiempos de acceso, por lo que se incorporó a esta cartografía la red de carreteras existente y se desarrolló un sistema con el propósito específico de integrar estas variables a un esquema único de medición.



Georeferencia para efectos de la logística y la cobertura electoral

Cabe insistir en que la cartografía fue construida con el objetivo específico de ubicar adecuadamente al elector y no para que, simplemente, se le pudiera asociar con su registro y entregarle una credencial para votar con fotografía que le listara en una única sección electoral dentro del país. La meta adicional era la de garantizar que cuando ese ciudadano acudiera a emitir su voto, la mesa de votación fuera la más cercana y accesible a su domicilio.

Evidentemente, no se pretendió que la cartografía creada fuera única en su clase y que sólo fuera útil para el IFE, sino que como herramienta pudiera satisfacer los estándares nacionales e internacionales, de manera que se le pudiera migrar a los sistemas de información geográfica.

Hoy en día, el IFE usa una plataforma móvil para la actualización. Se utilizan agendas electrónicas o PDAs (por sus siglas en inglés) vinculadas al Sistema de Posicionamiento Mundial GPS, (por sus siglas en inglés) para que los levantamientos incorporados mediante imágenes satelitales sean de gran precisión. Para esto el IFE cuenta con un convenio que le permite acceder a imágenes actualizadas.

La información relevante incluida en la cartografía comprende todos los servicios que permiten a los ciudadanos que habitan en zonas donde la nomenclatura de las vialidades es inadecuada o está desactualizada, brindar datos de ubicación a partir de tiendas, iglesias, escuelas u otros servicios públicos, con el fin de ubicar con precisión su domicilio.

Como se mencionaba en un inicio, entre los factores más importantes está el partir de una definición clara de domicilio y que se resuelvan los problemas de delimitación política y electoral que vayan surgiendo. En ese sentido, no sobra reiterar que la autoridad electoral es el ente responsable de trazar los límites

geográficos de las circunscripciones electorales, mientras que las autoridades político-administrativas y el personal que en ellas labora son quienes definen las fronteras de los municipios.

En conclusión, el tema de la georeferenciación es complejo y con múltiples aristas, por lo que en México se han utilizado dos estrategias para afrontarlo. La primera es garantizar que todos los actores participen activamente en la construcción de este entramado, en particular los partidos políticos. La segunda, de forma análoga a la autoridad electoral en Jamaica, se refiere a usar la tecnología disponible que permita que las soluciones a estos problemas sean tan objetivas como sea posible.

2.4 GEOREFERENCIACIÓN PARA PROPÓSITOS ELECTORALES: LA PERSPECTIVA CANADIENSE

Pierre Desjardins, Director de Geografía Electoral, Elecciones Canadá

El Sr. Desjardins inició su presentación con un trasfondo introductorio al panorama político de Canadá. En seguida, detalló los principios estipulados por la Ley Electoral de Canadá respecto a la delimitación de los distritos electorales, y discutió los retos que enfrenta Elecciones Canadá, así como los proyectos futuros que este instituto desarrolla en el campo de la cartografía electoral.



Panorama político de Canadá

Canadá es una federación integrada por 10 provincias y tres territorios federales, localizados en el norte del país. Su sistema de gobierno es parlamentario y el Estado es encabezado por la Reina Isabel II del Reino Unido, representada en Canadá por el Gobernador General. El parlamento es bicameral y lo componen el Senado o cámara alta de 105 miembros y la Casa de los Comunes o cámara baja, integrada por 308 miembros. La Constitución garantiza el derecho de cada ciudadano al voto y a ser elegido.

En cuanto al país en sí, Canadá comprende 23 millones de electores distribuidos en 308 distritos electorales a lo largo de seis husos horarios. Cada censo, es decir, cada diez años, la representación en la Casa de los Comunes se reajusta, y en vista de que el próximo censo tendrá lugar en mayo de 2011⁷, el siguiente proceso

⁷ Al momento de la publicación, el censo en Canadá ya estaba en proceso, pues inició el 2 de mayo de 2011.

de redistribución –o simplemente redistribución, como se le conoce – iniciará una vez que los datos del conteo poblacional sean provistos por *Statistics Canada* cerca de febrero de 2012.

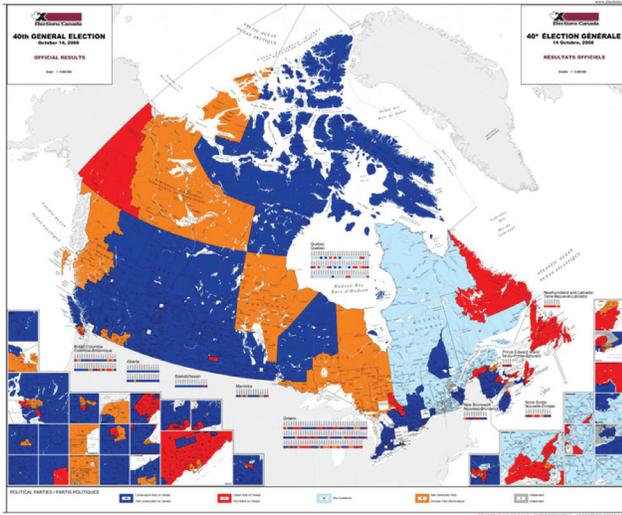
En cada provincia, son las comisiones independientes quienes realizan los reajustes fronterizos. Canadá, al igual que Jamaica, opera bajo el sistema de mayorías simples con candidatos individuales, por lo que resulta electo el candidato que obtiene más votos. Por ende, el partido ganador es aquel que consigue la victoria en la mayoría de los distritos y es el líder de dicho partido quien se convierte en Primer Ministro. Por su parte, el partido que obtiene el segundo número más alto de candidatos electos conforma la oposición oficial en el parlamento.



Representación política en Canadá

El mapa de resultados electorales que se incluye a continuación muestra los resultados oficiales de la cuadragésima elección general de Canadá, la cual ocurrió en octubre de 2008. Al observar el mapa se aprecia que el partido ganador, representado en azul oscuro, fue el Partido Conservador. También se observa que el mapa contiene bastante poco rojo, el color que representa al Partido Liberal. Sin embargo, el encarte ubicado abajo a la izquierda, que engrandece el área de Toronto, muestra que en esa región – que cuenta

con un gran número de distritos – la mayoría de los candidatos vencedores son liberales. Hay tres distritos en el norte que no tomaron parte del llamado proceso de redistribución. Como distritos federales, cada uno cuenta como distrito electoral. La redistribución sólo aplicó a diez provincias.



1) **Equilibrio en el número de votantes de cada circunscripción geográfica.** En Canadá, las comisiones federales de fronteras (existe una en cada provincia) son responsables de dividir el territorio que les fue asignado en un número específico de distritos electorales. Ese número es determinado por el conteo poblacional de cada provincia dividido por un cociente, el cual varía de provincia en provincia. Por ejemplo, al momento de la última redistribución en Ontario el cociente era de aproximadamente 100 mil habitantes, mientras que en la Isla del Príncipe Eduardo – la más pequeña de las provincias canadienses – el cociente fue de 75 mil habitantes. Elecciones Canadá intentó equilibrar ese cociente de la manera más razonable posible. De hecho, la variación permitida en Canadá es 25% por cada distrito, debido al panorama específico de Canadá y al hecho de que la densidad de población del país es muy baja.

2) **Métodos para evitar el efecto Gerrymandering.** El mayor obstáculo al gerrymandering es el conjunto de instituciones que Elecciones Canadá ha conformado. Las comisiones de límites electorales son independientes y apolíticas, lo cual es esencial. Los presidentes de cada comisión son designados por el presidente de la Corte de cada provincia y hay, además, dos miembros adicionales (tres miembros integran cada comisión) nombrados por el Presidente de la Casa de los Comunes, a su vez elegido por todos los miembros de la Casa. El Presidente puede recibir propuestas de partidos políticos e incluso de Elecciones Canadá, pero a final de cuentas la decisión es suya. Ningún miembro del Senado, de la Casa de los Comunes ni de los consejos o las asambleas legislativas provinciales puede ser designado.

Es importante resaltar que la decisión final acerca de la delimitación distrital corresponde a las comisiones de límites electorales y no a los partidos políticos. En términos del proceso, una vez que la comisión ha completado su tarea y presentado su reporte, inicia un periodo durante el cual se discuten ciertas propuestas en los comités de la Casa de los Comunes, en donde pueden proponerse algunas modificaciones a los escenarios territoriales. No obstante, ultimadamente la comisión de límites electorales tiene la última palabra.

3) **Evitar discontinuidad territorial en las circunscripciones electorales.** Si bien no se estipula en la ley, en Canadá las circunscripciones electorales son contiguas. En la última redistribución federal de 2003 hubo un intento por establecer distritos discontinuos: la comisión propuso un distrito indígena que cubriera todas las reservas indígenas de New Brunswick. Sin embargo, las mismas reservas descartaron las propuestas en audiencias públicas, pues evidentemente preferían tener cierta influencia en varios distritos de la provincia a tener mucha influencia en uno solo.

- 4) **Promover el voto de las minorías indígenas en Canadá.** La comisión intenta no dividir las reservas indígenas –que son muy numerosas - especialmente en el Norte. Se fomenta que las comisiones consulten a las partes afectadas en audiencias públicas. Adicionalmente, se realizan muchos esfuerzos para aumentar el acceso al voto en localidades remotas. Periódicamente, Elecciones Canadá recibe quejas provenientes de las reservas indígenas porque su ubicación remota se traduce en una accesibilidad limitada el día mismo de las votaciones. La solución canadiense consistió en establecer un avanzado proceso de votación que tiene lugar una semana antes de la fecha nacional. De hecho, hay dos días destinados para que la gente pueda votar antes. En algunas localidades del Norte, Elecciones Canadá ha creado un sistema avanzado de votación en cada distrito electoral para que la gente pueda votar durante tres días, incluido el día de las elecciones nacionales, en vista de que, en ocasiones, los ciudadanos deben trasladarse más de 100 kilómetros para votar.
- 5) **Construir circunscripciones geográficas que respeten las divisiones municipales.** En la medida de lo posible, Canadá intenta respetar las fronteras municipales. Incluso, hay casos en los cuales los municipios más grandes están divididos, pero Elecciones Canadá hace un esfuerzo por considerar, también, los límites municipales y locales. Una vez finalizado el reajuste, Statistics Canada reajustará los límites estadísticos de las delimitaciones electorales, de tal suerte que el próximo censo pueda operar en perfecto balance entre los distritos electorales y los estadísticos.
- 6) **¿Cómo enfrentar los retos a la accesibilidad geográfica?** La Comisión debe tomar en cuenta las consideraciones geográficas y los intereses comunitarios que entran en juego. ¿Cuál es entonces la definición de los intereses comunitarios? Definirlos es responsabilidad

de la Comisión. No obstante, Canadá hace lo posible por respetar el idioma oficial, ya que hay dos lenguas oficiales –inglés y francés - e incluso los idiomas de ciertas reservas indígenas.

Otros aspectos considerados son los patrones históricos de un determinado distrito electoral y asegurarse que éste sea de un tamaño manejable, si bien hay distritos enormes en las regiones del norte. Información sobre las características topográficas y sobre las redes de transporte son provistas a la Comisión, y son herramientas con las cuales ésta ha desarrollado una herramienta de redistribución, el cual es un sistema de información geográfica (GIS en inglés) que provee a la Comisión todas las condiciones geográficas necesarias para delimitar fronteras, así como conteos poblacionales y datos demográficos de censos anteriores. Como se mencionó, la ley permite una variación de +/- 25% respecto al cociente para equilibrar los factores humanos y geográficos.

- 7) **Automatización del proceso de construcción de circunscripciones.** ¿Cómo tratar la automatización del proceso de construcción de circunscripciones? Canadá no opera con un proceso automático, sino que el suyo es no competitivo con una mezcla de métodos descriptivos y participativos que incluye por ejemplo audiencias públicas para que los individuos tengan influencia en el proceso. Existen, sin embargo, recomendaciones para que Canadá adopte un proceso semiautomático de redistribución en el que habría un primer bosquejo elaborado con software; pero no se ha llegado a ese punto todavía.
- 8) **Sistemas de evaluación objetivos y sistemáticos.** Las comisiones deben seguir los criterios definidos por la Ley de reajuste de fronteras electorales. Las propuestas deben ser publicitadas y discutidas en audiencias públicas. En promedio, 70% de las propuestas son modificadas después de las

audiencias. Después de esto el reporte debe ser publicado durante el año siguiente y ser presentado al Parlamento, donde sus miembros tienen la facultad de modificarlo. Sin embargo, como mencionamos arriba, la Comisión tiene la última palabra.



Georeferenciación y logística electoral

Canadá tiene tres bases de datos clave para la organización de límites electorales. La primera se llama Base de Datos Geográfica Nacional (NGD en inglés) y contiene la mayoría de las características necesarias para organizar una elección, incluyendo la red carretera. Esta base fue construida con la ayuda de Natural Resources Canada y otras dependencias del gobierno federal y no es Elecciones Canadá quien digitaliza la información o hace el trabajo de campo para obtenerla. Otra es la Base de Datos de Geografía Electoral (EGDB en inglés), que incluye los 308 distritos y todas las demarcaciones electorales, que en Canadá son subdivisiones usadas para administrar las elecciones. Hay más de 65 mil en todo el país, lo que arroja un promedio de aproximadamente 300 subdivisiones por distrito. La NGD y la EGDB son las dos bases de datos geográficos que mantiene Elecciones Canadá.

Además, Elecciones Canadá opera con una base de datos de direcciones, que contiene más de 14 millones de direcciones individuales georeferenciadas. Esta información es producto de un proceso llamado “geocodificación” o “georeferenciación” (ambos términos se usan). La base de datos incluye las coordenadas o el punto exacto de localización, pero no presenta ningún nombre; sólo las direcciones que provienen del Registro Nacional de Electores (RNE).

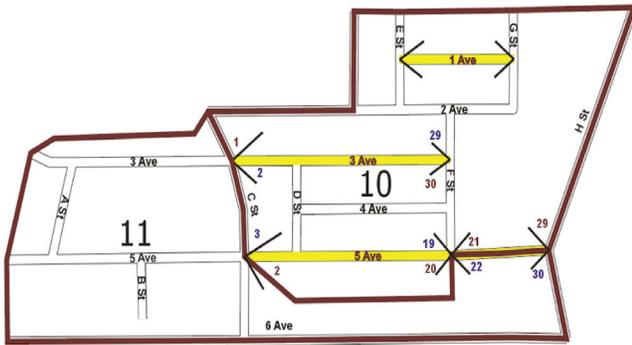
La tercera base de datos es, precisamente, el RNE, que se actualiza semanalmente. El RNE es la lista actual de poco más de 23 millones de electores en Canadá. Aún cuando es Elecciones Canadá quien mantiene el registro actualizado, ésta no tiene permitido capturar

los datos. En cambio, se utilizan conjuntos de datos provinciales para constituir la base de datos, así como información proveniente de las declaraciones fiscales que cada ciudadano elige compartir o no con Elecciones Canadá. En el caso canadiense, compartir información es voluntario y no obligatorio.

El RNE contiene 94% de los posibles electores. De esa cifra, 85% se ubica en el lugar adecuado. Debido a las altas tasas de movilidad entre distritos y provincias, mantener actualizada la información es todo un reto. Es por ello que dentro del RNE se han creado procesos entre bases de datos para mantener las direcciones de los electores, y antes de cada votación Elecciones Canadá envía la llamada credencial de información del votante (VIC en inglés) a los electores con información acerca de dónde deberán votar el día de las elecciones. La credencial es elaborada con información proveniente de dos bases de datos: la de las direcciones y la del electorado.

La geografía desempeña un papel importante, no sólo en la administración de elecciones, sino también en otros asuntos que pueden ocurrir en torno a las votaciones. Por ejemplo, Elecciones Canadá mantiene varias capas llamadas “construcción estratégica”, de tal suerte que pueda ser capaz de localizar, por ejemplo, el hospital más cercano en caso de emergencia.

Todos los GIS de Elecciones Canadá están basados en el software ArcGis de ESRI. A lo largo de los años el programa ha sido adaptado y ahora se usa para editar las capas geográficas, actualizar las bases de datos, geocodificar y también para publicar diferentes mapas, tanto digitales como impresos. No obstante, uno de los retos que enfrenta la institución es que depende profundamente de consultorías externas para hacer cambios, puesto que el equipo de ESRI no puede reconocer el software.



El diagrama anterior proporciona un ejemplo de cómo las calles son administradas: hay un rango de direcciones en cada segmento de cada calle entre dos intersecciones con la información de ambos lados, y es con esa información que los electores son “geocodificados”, es una interpolación de las direcciones entre dos intersecciones.

También se creó un portal, hasta ahora sólo disponible para los empleados, candidatos y partidos políticos. Este portal contiene toda la información geográfica necesaria durante las elecciones. Algunos planes a futuro incluyen el desarrollo de un programa de computación para el público en general, pero probablemente habrá acceso únicamente a parte de la información, no a toda.



Desarrollos y retos futuros

Actualmente, Elecciones Canadá está trabajando en un sistema de registro electrónico que permitirá a la gente registrarse en línea, preferentemente, antes del final de 2012. El sistema incluirá tres pasos: revisar si cada individuo existe ya en el registro, modificar la información presentada y agregar ciudadanos al registro.

También se está preparando un estudio de la viabilidad del I-Voto, es decir un voto interno. Sin embargo, el proyecto sólo está en su primera fase. Debido a la gran extensión de Canadá, el Internet aparece como una herramienta para facilitar el acceso a las votaciones. No obstante, sigue habiendo muchos asuntos pendientes

respecto a la privacidad y la seguridad, por lo que Canadá echará primero un vistazo a la experiencia de otros países que ya usan esa tecnología.

Elecciones Canadá también intenta mejorar sus servicios geográficos. La pregunta más frecuente el día de la elección es “¿dónde debo votar?”, o “¿dónde se encuentra la mesa de votación?” Actualmente, es Elecciones Canadá quien provee la información mediante su página electrónica, pero ésta no es interactiva. La información también puede ser obtenida llamando a un número gratuito. El objetivo es ofrecer este servicio en múltiples plataformas, tales como el iPad u otros aparatos portátiles.

Del mismo modo, Elecciones Canadá quiere desarrollar mapas de Internet utilizando los programas Rich y los tableros de conceptos. La meta es empaquetar la información geográfica para los clientes. En vez de hacer que cada elector comprenda un GIS, lo ideal sería tener un concepto “de tablero o teclado”.

III. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARA AUTORIDADES ELECTORALES

La planeación estratégica nació en el sector privado como una herramienta administrativa y consiste en la evaluación, definición de objetivos y construcción de una estrategia. La entrada del concepto en la administración pública es reciente y todavía no ha sido adoptada por las autoridades electorales con la fortaleza que ya goza en el sector privado. Sin embargo, sí es una herramienta de particular importancia para los organismos de administración electoral, pues define sus misiones y los principios que guiarán la manera en que enfrentan la administración electoral.

Además de incrementar la eficiencia técnica, la planeación estratégica, en un contexto electoral, sirve para aumentar la rendición de cuentas, así como la confianza pública en los procesos electorales y la atención brindada a los ciudadanos. La relevancia de la planeación estratégica para autoridades electorales crece en la medida que las autoridades electorales intentan, cada vez más, extender sus servicios a grupos marginados, adoptar nuevas tecnologías y mejorar la calidad democrática de las elecciones. Debido a la complejidad de los procesos electorales y a la inevitabilidad de las contingencias, la planeación estratégica es de particular importancia para las autoridades electorales, pues provee un objetivo común a la institución y, por ende, un marco para las decisiones que diariamente se toman en cada nivel de la organización.

¿Qué implica la planeación estratégica para las autoridades electorales? La planeación electoral refiere a la definición de una dirección institucional de los objetivos de un órgano electoral y una estrategia para otorgar recursos limitados, sean estos humanos, materiales o tecnológicos. El proceso de planeación identifica circunscripciones y define los valores con los cuales la organización conducirá sus operaciones. El uso de indicadores para medir el desempeño provee mecanismos objetivos para evaluar el progreso de una autoridad electoral respecto al cumplimiento de sus propias metas.

La planeación estratégica ofrece un marco referencial para mejoras continuas dentro de una organización, al mismo tiempo que requiere de una evaluación imparcial de sus fortalezas y debilidades. Mientras que un plan estratégico es un resultado integral, el proceso mediante el cual las iniciativas de planeación se desarrollan es igualmente importante para el producto final. El compromiso sostenido de las partes interesadas contribuye a una mejor confianza pública en las elecciones y las autoridades electorales. En esa sintonía, la presentación de Jeff Fischer, experto electoral internacional, describió los componentes de la planeación electoral: dimensiones estratégica, política, operativa y de construcción de confianza, que no siempre son apreciadas.

Al citar los casos de Guyana y Trinidad y Tobago, el

profesor Mark Kirton enfatizó la importancia crucial que tiene la planeación estratégica para pequeños estados, así como la importancia de los contextos electorales, tales como la falta de fechas fijas para las elecciones en El Caribe. José Luis Rodríguez, Director de la Unidad de Planeación Estratégica del IFE, discutió cómo la creación de una división dedicada exclusivamente a la planeación técnica agrega continuidad y estructura a la autoridad electoral mexicana. Osman Valdés describió el proceso de desarrollo de una red institucional de planeación para el Tribunal Electoral de Panamá, así como los esfuerzos de este órgano para certificar sus propios procesos con normas ISO. Esta certificación representa el paso final de una política de calidad administrativa, un concepto íntimamente relacionado con la planeación estratégica. Los sistemas de calidad administrativa sirven tanto como una filosofía de la planeación, como una herramienta de implementación para los órganos de administración electoral.

Finalmente, en su presentación, María Teresa Mellenkamp discutió los vínculos entre la calidad administrativa y la planeación en todos los niveles, abundando en los programas conducidos por la OEA para certificaciones generales de calidad en el área electoral.

3.1 PLANEACIÓN ELECTORAL: UN ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA AUTORIDADES ELECTORALES

Jeff Fischer, Experto electoral internacional

Uno de los asuntos importantes para los organismos electorales hoy día, uno que cobra cada vez mayor importancia, es la planeación estratégica. En su presentación, el Sr. Fischer presentó algunos conceptos y acercamientos generales que son usados por los organismos electorales para la planeación estratégica y cómo esta forma de planeación se relaciona con otras formas requeridas por los organismos internacionales.



Niveles de planeación electoral

Los órganos de administración electoral se ven realmente obligados a planear en tres niveles: la planeación estratégica les otorga la visión, la misión y los principios que guían y definen la esencia misma de estos órganos y qué es lo que persiguen. La planeación operacional se ocupa de los aspectos técnicos de la administración electoral, tales como la adquisición de herramientas y recursos, la logística, la tecnología de información y las comunicaciones; es decir, el tipo de actividades que surge de los objetivos estratégicos definidos en la planeación estratégica.

Existe otra manera de planificar que frecuentemente no es tomada en consideración: la planeación política. Los representantes de los órganos electorales interactúan con actores como los partidos políticos, candidatos, observadores electorales y medios de comunicación

para promover vínculos positivos y confianza en el proceso electoral. Para ello, la planificación debe realizarse a un nivel político que garantice que estas relaciones permanezcan intactas.



Propósitos cuádruples de la planeación estratégica

La planeación estratégica tiene cuatro propósitos esenciales:

- Brindar un marco de referencia y un enfoque particular para esfuerzos de mejora dentro de la organización misma, con miras a mejorar el desempeño organizacional.
- Optimizar los sistemas organizacionales de la autoridad electoral.
- Proveer guías a los administradores para tomar decisiones cotidianas.
- Brindar mecanismos para evaluar el progreso respecto a las metas y actividades.

La planeación estratégica va directo a la médula del órgano electoral: ¿cuál es su importancia, qué pretende hacer y cómo intenta cumplir con sus responsabilidades?



Visión, misión y principios rectores

En cierto sentido, la planeación estratégica puede definirse –para usar el concepto de Joe Baxter – como “una guía práctica y dirigida a la acción, basada en análisis de factores internos y externos, que dirige la formulación de objetivos y la asignación de recursos para lograr resultados significativos a largo plazo”.

Ésta se basa en un conjunto de supuestos. Se basa en una evaluación organizacional, que define los pasos a seguir para formular un plan estratégico. De entre muchas maneras, el concepto puede destilarse en tres componentes fundamentales:

- 1) Primero, la visión. La visión es el perfil definido por el órgano electoral en términos de sus responsabilidades públicas y sus objetivos a futuro. Al desarrollar una visión, el órgano electoral puede definir cómo son y serán distribuidos sus servicios.
- 2) Segundo, la declaratoria de la misión, que describe el propósito, las responsabilidades y el funcionamiento del órgano electoral. Define también las circunscripciones a las que el órgano sirve y los programas que crea para tal objeto. Por ejemplo, el plan corporativo para la comisión electoral del Reino Unido – disponible en línea – sirve como declaratoria de su misión. La comisión electoral del RU no administra las elecciones, pero asesora y da recomendaciones a las autoridades locales, por lo que la declaración de su misión es muy simple: “promover la confianza pública y la participación en los procesos democráticos del Reino Unido”⁸. Entonces, las declaraciones de misiones no deben ser de naturaleza compleja, sino concretas, para identificar las actividades básicas del órgano electoral.

- 3) El ingrediente final es la guía de principios. Éstos reflejan la filosofía según la cual el órgano electoral opera y llegan a ser una declaración de valores. Los principios deben hacer alusión a los valores del organismo en relación a las personas (tanto empleados como el público en general), los procesos (administración y toma de decisiones) y el desempeño (criterios de evaluación). Un ejemplo reciente, que muestra buenas prácticas en términos de la definición de principios, puede apreciarse en el plan estratégico para la Comisión Electoral de Paquistán, publicado hace algunos meses y también disponible en línea. Entre los principios rectores que la Comisión quiere demostrar encontramos la independencia, imparcialidad, transparencia, integridad, inclusión de grupos marginados, excelencia profesional, óptimas condiciones de trabajo y equidad de género⁹.



Asuntos estratégicos y objetivos

A continuación aparece el tema de los asuntos y objetivos estratégicos. Después de la definición de los parámetros según los cuales funcionará una organización, ¿cuáles son los asuntos que deben tomarse en cuenta para la planeación estratégica? Los asuntos estratégicos pueden ser internos o externos al órgano electoral, y aun asunto interno puede ser la necesidad de mejorar la calidad del registro de votos. También puede ser un asunto externo: ¿cómo detener la corrupción entre los funcionarios electorales?, ¿qué estrategias pueden desarrollarse para dismantelar estas actividades?

A raíz de los asuntos estratégicos aparecen los objetivos que concretan el acercamiento necesario para resolver los mismos asuntos con el marco de referencia que ofrecen la visión, la misión y los principios rectores. Sin

⁸ Comisión Electoral del Reino Unido. “Declaración de los objetivos corporativos”, 2003.

⁹ Comisión Electoral de Paquistán, “Plan Estratégico Quinquenal (2010-2015), 2010.

embargo, debe analizarse si el órgano electoral está o no siguiendo la línea correcta al buscar alcanzar esos objetivos; es necesario ponerse metas y maneras de evaluar el desempeño. ¿Cómo pueden establecerse puntos de referencia respecto al progreso hecho y compararlos con los objetivos dictados por la organización?, ¿cuáles son los indicadores?, ¿cuál es su impacto y cómo puede medirse?



Resultados estratégicos vs. proceso

Es importante no quedarse con la impresión de que la planeación estratégica sólo consiste en producir resultados, porque no es así. Si bien al final del día tiene que desarrollarse un plan y éste tiene que ser implementado, el proceso mediante el cual el plan fue creado es igualmente importante. El proceso definirá la calidad de los insumos, la inclusión y la diversidad de opiniones, de tal suerte que de una manera organizativa estos objetivos serán adoptados por el organismo electoral.

Del documento de Joe Baxter sobre planeación estratégica pueden extraerse cinco pasos esenciales en el proceso. El primero es llevar a cabo una evaluación organizacional: tomando en cuenta las capacidades de una organización, ¿dónde se encuentran las deficiencias en cuanto a personal, inmuebles o deficiencias procedimentales? En seguida, hacer una evaluación honesta de la organización, para lo cual pueden desarrollarse los cimientos estratégicos del plan: la visión, la misión y los principios rectores. Después deben identificarse los asuntos estratégicos y los objetivos, redactar el plan estratégico y, finalmente, desarrollar planes de acción e implementación, que son planes operacionales para implementar el plan estratégico.

El plan estratégico puede ser un documento público, pero también puede ser presentado como un documento al estilo de las relaciones públicas. Un ejemplo que apenas data de algunos años atrás es el plan estratégico para Elections Quebec en Canadá. Este plan se presentó como un tríptico al alcance del público

e incluía un calendario electoral para que la gente pudiera ver qué venía a continuación. Así, mientras el plan estratégico tiene una dimensión interna, también puede usarse como herramienta de mercadotecnia para dar a conocer los retos del órgano electoral y sus intentos por mejorar.



Planeación operacional

El segundo nivel de planeación es el operacional. Los planes de acción se realizan según una base funcional, pues pueden cubrir operaciones electorales, educación cívica, seguridad electoral, capacitación electoral y fiscalización. Básicamente, la planeación operacional toma en cuenta esos elementos prácticos relacionados con el desarrollo de las operaciones electorales.



Planeación política

El último nivel de planeación estratégica es el político, que incluye las definiciones protocolarias y las relaciones con actores políticos, observadores electorales y los medios de comunicación. Todo ello incluye temas como el veto a los candidatos y el registro. La planeación política también hace referencia a la planeación de contingencias previendo escenarios negativos: si acaso ha habido interrupciones en el servicio, ¿cómo puede un organismo responder con rapidez a los actores para que puedan entender que se trató de errores genuinos y no de esfuerzos conscientes para frustrar el proceso? Hay una dimensión de construcción de confianza en la planeación política.



Conclusiones

La literatura acerca de la planeación estratégica —si bien es escueta—, así como los conceptos básicos del tema han sido usados en el sector privado desde hace décadas para cumplir con propósitos prácticamente iguales a los mencionados antes. Sin embargo, los organismos electorales no han adoptado la planeación

estratégica con la misma determinación. Esto cambiará en la medida en que los organismos electorales adopten nuevas tecnologías, perfeccionen sus servicios a comunidades marginadas y mejoren sus esquemas de transparencia.

La planeación estratégica emergerá cada vez más como una necesidad para los administradores electorales. Algunos elementos comunes revisados en la literatura incluyen los tres elementos fundamentales: visión, misión y principios rectores. La literatura insiste en que el proceso de desarrollo de la planeación estratégica debe ser inclusivo; podría incluso tener una dimensión pública con audiencias públicas para obtener insumos de los ciudadanos ahí donde podrían hacerse mejoras.

La planeación estratégica tiene que contener elementos de contingencia. El Sr. Fischer presentó su experiencia en la organización de elecciones en Kosovo, Bosnia y Timor Oriental para enfatizar que, en ocasiones, las cosas pueden salir mal, por lo que se necesita planear incluso las contingencias para mantener el proyecto sobre el buen camino. Así, la planeación de contingencias se convierte en un factor importante.

Como las elecciones son impredecibles, es común menospreciar la importancia del monitoreo y la evaluación, pero si así sucede, ¿cómo puede saberse si se está avanzando hacia los objetivos estratégicos? Ajustar estos puntos de referencia, estas metas, se convierte en un elemento importante para la implementación efectiva de un plan estratégico.

3.2 CONTEXTOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EFECTOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Mark Kirton, profesor de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de las Indias Occidentales (University of the West Indies)

Es importante comprender el contexto en el que los Estados pequeños operan en un entorno global significativamente cambiante. La necesidad de planeación estratégica en medio de la disminución de los recursos se vuelve aún más crítica en el contexto de los Estados pequeños, como los del Caribe.



Contexto electoral de los Estados pequeños en El Caribe

En El Caribe, los procesos electorales son fundamentales para la democracia y la legitimidad democrática, tal y como Larry Diamond lo indicó en 1999¹⁰. Dado que en la mayoría de los casos los estados pequeños operan con el modelo de Westminster, hay que reconocer que la confianza en el proceso electoral resulta esencial para legitimar toda la conformación del estado. Aunque el concepto de planeación estratégica apenas ha penetrado en las disposiciones electorales, hay que decir que los funcionarios electorales ya estaban involucrados con la planeación estratégica, a pesar de que algunos pueden argumentar que las estructuras no están lo suficientemente enraizadas para garantizar este enfoque.

Sin embargo, en una época en que la democracia sigue siendo amenazada en algunas partes del mundo, la consolidación que está teniendo en El Caribe nos indica un compromiso con la gobernabilidad democrática bajo el modelo de Westminster, que tiene sus limitaciones. Se puede ver que los Estados caribeños están organizando elecciones muy eficientemente incluso con sus limitados recursos.

Debe entenderse a los pequeños estados del Caribe en el contexto de las prioridades actuales y del cambiante entorno en el cual tienen que operar: la actual crisis económica mundial; la marcha inexorable de la globalización; la pérdida de mercados preferenciales para las exportaciones caribeñas como el plátano, el ron y el arroz; el aumento de las preocupaciones sobre el medio ambiente; el cambio climático; el aumento del nivel del mar; y los retos relacionados con la ubicación geográfica del Caribe entre las naciones que tienen 'oferta' de producción de trabajos y las naciones que lo 'demandan'.

Hay que reconocer que estos problemas han limitado a los gobiernos, en el sentido de que los han forzado a cambiar sus prioridades en la asignación de recursos con el fin de contrarrestar estas amenazas que afectan a sus ciudadanos. Sin embargo, a pesar de estos desafíos, los estados del Caribe han defendido los principios democráticos a través de elecciones libres, justas, abiertas y transparentes desde su independencia, que

¹⁰ Diamond, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. The Johns Hopkins University Press: April 8, 1999

en la mayoría de los casos se dio hace apenas 40 y tantos años.

La planeación estratégica es un elemento crítico en el proceso de administración electoral. En el pasado, la gestión estratégica era considerada un proceso sistémico para la identificación de objetivos y enfoques, y, aunque por lo general ha sido una propuesta del sector privado, ésta ha sido transportada al campo de la administración electoral, lo cual es significativo.

En una publicación de IFES, “Planeación Estratégica para Organizaciones Electorales”¹¹, Joe C. Baxter trata a la planeación estratégica como una herramienta de gestión que puede ayudar a las autoridades electorales a realizar un mejor trabajo en la administración del proceso electoral. Baxter la ve también como un “esfuerzo enfocado a producir decisiones y acciones que den forma y guíen las actividades de la autoridad electoral, cómo realizarlas, y donde estará ésta en el futuro”.

De hecho, Baxter vio la planeación estratégica como un proceso de evaluación, de establecimiento de objetivos y de construcción de la estrategia. Por lo tanto, este tipo de proceso ha trascendido más allá del sector privado a los ámbitos de la administración electoral, y a la gestión del sector público en su conjunto.

Como ya se dijo, en el contexto del Caribe la planeación estratégica debe entenderse dentro del contexto específico en el que pequeños estados del Caribe están operando: los contextos político, económico y social en los que la planificación electoral se está llevando a cabo en El Caribe. En comparación con América Latina, donde hay sistemas presidenciales y donde los sistemas de gobernabilidad se han institucionalizado a lo largo de muchos años de experiencia, se puede decir que El Caribe no lo está haciendo mal en términos de cómo los procesos han emergido.

Los sistemas presidenciales en América Latina comparten ciertas características: el gobierno proviene directamente del pueblo, los mandatos directos tienen diferentes tipos y niveles de legitimidad, existe una separación entre la presidencia y la legislatura, hay pesos y contrapesos para evitar los abusos de autoridad y garantizar la eficiencia. En este sentido, América Latina opera en un contexto diferente al de los pequeños estados del Caribe y ha tenido diferentes tipos de experiencias.

Una característica más distintiva de los estados del Caribe es su democracia parlamentaria al estilo Westminster, en la que el Primer Ministro y su gabinete rinden cuenta al Parlamento. Estos factores configuran el contexto y por tanto los tipos de limitaciones y desafíos que enfrentan los organismos electorales en los estados pequeños.



Ejemplos de la experiencia caribeña

Dado el contexto electoral del Caribe, los primeros ministros tienen las fechas de las elecciones “bajo la manga”, no hay fechas fijas de elecciones. ¿Cómo planificar la gestión de los organismos electorales y organizarse estratégicamente para una elección que podría ser convocada para la próxima semana? Por ejemplo, en Trinidad y Tobago se han llevado a cabo cuatro elecciones en los últimos diez años. En 2010, el entonces primer ministro convocó a elecciones con tan solo seis semanas de anticipación; los sistemas tenían que ser puestos en marcha en un plazo relativamente corto. Hay que darles su mérito a los órganos de administración electoral, las elecciones se llevaron a cabo sin mucho daño al sistema. A pesar de que la confianza del público pudo haberse reducido, los sistemas de la democracia se han mantenido firmes.

Otro ejemplo: en 1999 en Granada, el Fiscal General decidió dejar el cargo de la noche a la mañana. Al día siguiente el Primer Ministro solicitó al Gobernador

11 Baxter, Joe. C. “Strategic Planning for Election Organisations: A Practical Guide for Conducting a Strategic Planning Exercise,” International Foundation for Electoral Systems, 1999.

General que disolviera el Parlamento y convocara a elecciones. ¿Cómo puede un organismo electoral planear estratégicamente para ese tipo de realidad?

Resulta importante abogar por la institución de fechas fijas para la celebración de elecciones como parte de la planeación estratégica para abordar los desafíos que enfrentan los organismos de administración electoral en el Caribe; sin embargo, ésta puede ser una posición minoritaria. Los políticos de la región tal vez argumentarán que sus disposiciones constitucionales permiten que las fechas de las elecciones sean del dominio exclusivo del gobierno en turno y que quisieran mantener ese acuerdo en el futuro. Sin embargo, el punto de vista opuesto merece ser considerado en el contexto de la planeación estratégica en los estados pequeños.

Existen diferentes sistemas de elecciones y procesos electorales en la Commonwealth o en El Caribe angloparlante: hay un país que tiene representación proporcional, otros tienen un sistema de mayoría simple. Esto significa que se deben desarrollar diferentes tipos de procesos electorales. La planeación estratégica se vuelve aún más crítica en los sistemas donde las listas de partido se hacen, por ejemplo, bajo el modelo de representación proporcional, como en Guyana. Esto difiere de los acuerdos de circunscripción electoral de Trinidad y Tobago, que tienen diferentes enfoques y por lo tanto requieren soluciones diferentes.



Participación de los actores involucrados

El intento de establecer acuerdos estratégicos que aseguren la confianza del votante y la confianza del electorado, dada la variedad de los diferentes sistemas en El Caribe y sus propias ventajas y desventajas, requiere que en todo momento los órganos de administración electoral involucren a todos los interesados en la planeación estratégica. Los involucrados incluyen a los estados, que son los más importantes. Los ministerios de finanzas, para algunos de los estados pequeños del Caribe, también son muy importantes para la planeación porque manejan las

arcas públicas.

Además, como se comentó anteriormente, los desafíos que enfrentan los gobiernos, tales como los niveles crecientes del mar o la preocupación por el medio ambiente, la salud y la educación traen como resultado una tendencia a tener prioridades diferentes. Aunque las elecciones son, en cierto sentido, parte fundamental del proceso democrático, éstas son vistas como un evento más que como un proceso por algunos gobiernos de la región, por lo que planean para ese evento y no para un proceso.

La comprensión y el desarrollo de acuerdos estratégicos de planeación en los estados pequeños resultan de suma importancia para asegurar que los gobiernos sean alentados a ver las elecciones y el sistema electoral como parte de un proceso. También debe darse un papel prioritario a las elecciones en términos de las finanzas, entendiendo que el suministro de agua, de una vivienda adecuada y de educación puede muy bien competir en importancia con temas como el registro y la georeferenciación. Para algunos, éstos últimos pueden resultar importantes sólo cuando se ha convocado a elecciones.

En resumen, el compromiso de todos los actores en este proceso es un elemento importante en la planeación y el movimiento subsecuente hacia una mayor confianza por parte de la población, así como para los altos niveles de confianza pública, los cuales resultan de una planeación estratégica adecuada.



Retos y Oportunidades para la Planeación Estratégica en las Elecciones

El cambio de prioridades del estado representa un reto que puede limitar el tipo de planeación que un organismo electoral puede hacer, especialmente en términos de asignación de recursos. La mayoría de los estados de la región podrían argumentar que no han tenido recursos a su disposición, por decirlo con gentileza.

Desde el punto de vista estratégico, las reducciones en la asignación de recursos amenazan la eficiencia y la calidad del proceso electoral. Por lo tanto, la asignación y el apoyo a la preservación de dicha asignación de recursos deben formar parte de un plan estratégico para los procesos electorales del Caribe.

- 1) **Las partes involucradas.** Fijar las fechas de las elecciones es un elemento muy importante de apoyo para un plan estratégico sólido. Además, no debe considerarse a la elección como un evento aislado, sino más bien como un proceso; es decir, el proceso entero de planeación debe comprender un cambio de pensamiento. El compromiso sostenido de las partes interesadas en todos los niveles será fundamental, particularmente para asegurar que a todo el mundo se le garantice que su voto tiene el mismo valor y que forma parte de todo el proceso del gobierno representativo. La planeación estratégica debe comprender a todos, incluyendo a las personas con discapacidad o con “capacidades diferentes”. En cuanto a la juventud, la educación y los procesos de educación cívica, estos deben planearse para que se de un nivel de confianza que asegure la continuidad del proceso democrático en El Caribe.
- 2) **Tecnología.** Es importante construir y fortalecer la infraestructura electoral. En cuanto a planeación estratégica regional se refiere, la práctica que ha establecido Jamaica de incorporar la tecnología debería ser utilizada en toda la región; de esta manera se aseguraría que se utilizan las mejores prácticas para reforzar el proceso de los órganos de administración electoral. Se podría tomar prestado el uso de nuevas tecnologías y hacer uso de ellas en una propuesta regional de planeación estratégica electoral.
- 3) **Observación Electoral.** En cuanto a observación

electoral y monitoreo, se está tratando de realizar un despliegue de observadores y monitores en la región de la Comunidad del Caribe (CARICOM por sus siglas en inglés), para las elecciones organizadas con poca antelación. Debe haber un plan donde existan arreglos de capacitación con las universidades y diversas instituciones de educación superior. De esta manera, habría un cuadro de observadores y monitores capacitados que apoyarán a los grupos tradicionales de observadores y asegurarían la calidad de las elecciones, así como el hecho de que la confianza del público se mantenga en los procesos regionales electorales.

- 4) **Financiamiento Político.** La planeación estratégica se puede aplicar también en términos de la supervisión de la asignación de recursos financieros. La OEA llevó a cabo un seminario en Jamaica, donde se introdujo un proyecto de ley sobre el financiamiento de las campañas. Esto podría prestarse o adaptarse a la región para así asegurar la existencia de un terreno de juego que sea parejo en esta área.
- 5) **Los medios de comunicación.** La planeación también se relaciona con los medios de comunicación. En la región, siempre existe la preocupación y siempre surgen preguntas - especialmente en países como Guyana, donde los medios son controlados por el Estado - sobre la equidad en términos del acceso a los medios, especialmente la radio, durante el proceso electoral. La planeación estratégica llevada a cabo por los órganos de administración electoral se asegurará de que los estados reconozcan la necesidad del acceso equitativo a los medios para todas las partes. Este aspecto debería formar parte de cualquier tipo de plan estratégico desarrollado de manera regional para los pequeños estados del Caribe.
- 6) **Enfoque regional.** Las soluciones a los dilemas de las minorías, la transparencia, y la

institucionalización de la planeación estratégica implica la educación cívica y pública, así como un enfoque regional para la administración electoral. Dado el rejuvenecimiento de la Asociación de Organizaciones Electorales del Caribe (ACEO por sus siglas en inglés), esta organización debe jugar un papel importante en el desarrollo de un plan estratégico que asegure que se establezcan las mejores prácticas y estándares. Una aproximación regional de administración de las elecciones como ésta permitiría un plan estratégico que podría replicarse en todos los estados miembros de la CARICOM y el resto del Caribe, que retoma algunas de las mejores prácticas de sus homólogos del hemisferio, incluidos los del IFE de México. También existe el problema de la capacitación del personal de administración de las elecciones por parte de las instituciones regionales.

Aunque no ha disminuido el compromiso con la democracia por parte de los estados del Caribe, en términos de consolidación del proceso democrático - especialmente teniendo en cuenta los rumores en la región acerca de la democracia liberal o una dictadura elegida u otro tipo de amenaza - es importante tener un órgano electoral fuerte con una propuesta independiente de elecciones, que asegure que estas tendencias no se convertirán en realidades.



Casos de estudio: Guyana y Trinidad y Tobago

En la presentación del Sr. Kirton se incluyeron dos estudios de caso. En Guyana se observó un mayor compromiso con el proceso democrático. La participación de los actores internacionales, en particular la presencia del Centro Carter, la OEA y la Commonwealth, apuntaló la confianza del público. En este campo hubo diferencias entre Guyana y Trinidad y Tobago.

Dentro del Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública¹², un proyecto similar a Latinobarómetro, se preguntó a 1500 ciudadanos de Guyana hasta qué punto tenían confianza en las elecciones. 50,8% de los encuestados respondieron que no confiaban en el proceso electoral. Esto enciende una luz roja e indica la necesidad de que los órganos de administración electoral trabajen asiduamente en el desarrollo de la confianza del público, que es un elemento muy necesario.

En el caso de Trinidad y Tobago, el hecho de que el Primer Ministro solicitó al Presidente convocar a elecciones cuatro veces en diez años indica que no han sido puestos en marcha los sistemas adecuados. De hecho, la encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina en Trinidad y Tobago, indicó que más del 50% no tiene confianza en la Comisión de Elecciones y Límites Electorales. Los encuestados también expresaron poca confianza en el gobierno de la época.

El hecho de que Guyana y Trinidad y Tobago sean estados que se bifurcaron racial o étnicamente añade a esto otra dimensión, lo que subraya aún más la necesidad de una mayor colaboración y una mejor organización sistémica de los procesos electorales.

En conclusión, hay que decir que existe una necesidad de profesionalización continua de los procesos electorales en los pequeños estados del Caribe. Las propuestas de medio tiempo no son suficientes. Lo que se necesita son órganos legislativos fuertes u organismos impulsados constitucionalmente, que garanticen la continuidad, la fiabilidad y la sostenibilidad del proceso electoral.

En algunos estados, no se impulsa a la oficina de elecciones desde la Constitución, por lo que podría ser vulnerable a influencias externas. En el desarrollo de cualquier arreglo de planeación estratégica, debe asegurarse la consagración de un acuerdo

¹² Vanderbilt University. "Latin American Public Opinion Project." <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

constitucional para los órganos de elecciones de todos los estados del Caribe angloparlante. Los organismos electorales son garantes de procesos electorales libres, justos y transparentes, ya que proporcionan importantes elementos de legitimidad e inspiran la confianza del público.

Debe haber un enfoque regional para el funcionamiento continuo de los organismos electorales de los estados más pequeños de la región. Un ejemplo es proporcionar oportunidades para que los pequeños estados se unan y compren material electoral de una manera regional, lo que reduciría los costos y garantizaría la fiabilidad y la confianza pública en los sistemas de toda la región. Este tipo de propuesta unificada y regional asegurará la legitimidad e inspirará una mayor confianza del público.

3.3 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DENTRO DEL MARCO DEL CICLO ELECTORAL: EL CASO DE MÉXICO

José Luis Rodríguez, Director de la Unidad Técnica de Planeación del IFE

En su presentación, el Sr. Rodríguez discutió la experiencia del Instituto Federal Electoral de México en cuanto a planeación, y cómo se está implementando este concepto a pesar de que el Instituto tenía entonces 20 años de vida.



Antecedentes

Es importante proporcionar cierta información que nos ubique en el contexto de la magnitud de la tarea. México tiene 108 millones de habitantes, de los cuales 80 millones forman parte del Registro Federal de Electores. ¿Cuál es la experiencia del IFE en el tema electoral? Entre 1990 y 2010, el IFE ha organizado seis procesos electorales federales, ha apoyado 185 procesos estatales electorales y registrado a siete partidos políticos. México tiene un ciclo electoral cada tres años: cada seis años se elige a los senadores y al Presidente de la República y cada tres años a los diputados federales.

El IFE ha definido su misión institucional con toda claridad. Desde 1998 ha habido una serie de iniciativas enfocadas al tema de planeación; sin embargo, dada la falta de un ente formal responsable de estos aspectos dentro del Instituto, a estas iniciativas les faltaba continuidad o no llegaban a su fin. A pesar de que estos proyectos recibieron apoyo, no representaban un “proyecto de cambio” para el Instituto.

Por eso la creación de una unidad de planeación, que entró en funciones a partir de marzo de 2010, representó una completa modernización para el Instituto. ¿Cuál era el propósito señalado para la Unidad de Planeación al ser aprobada en el Consejo General del IFE? Esta unidad formula todas las iniciativas de planeación, evalúa y mejora los procesos institucionales y optimiza el uso de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.

¿Cuáles son algunos principios básicos que ha considerado la Unidad de Planeación para desarrollar su mandato? Primero, intenta aprovechar el talento y el conocimiento interno. La Unidad de Planeación es muy pequeña, se conforma sólo de 14 personas: nueve técnicos y cinco personas de soporte. Una de las condiciones estipuladas por el IFE fue que la mayor parte de los miembros de esta pequeña unidad fueran personal interno y que tuvieran la capacidad necesaria para trabajar en el tema de la planeación.

Otro criterio fundamental es que busca las mejores prácticas donde quiera que estén, para implantarlas e implementarlas en el Instituto. La Unidad fomenta la integración de todas las áreas; y finalmente, también toma muy en serio el tema de la transparencia y el uso de los recursos públicos.

La Unidad fue aprobada en enero de 2010, y empezó a operar en marzo del mismo año. Tiene como objetivo

fundamental la construcción del rumbo institucional y estratégico, así como el establecimiento de las condiciones para que estas iniciativas estratégicas puedan ejecutarse. Este último requerimiento era vital. Establecer un plan estratégico no tiene ningún valor si no es ejecutado. El IFE tiene muy claro este hecho y busca con atención los medios para que esos planes se conviertan en una realidad y se puedan llevar a cabo.

¿Cuál fue la visión del IFE? Obviamente, al desarrollar su plan estratégico con una visión de cambio en las operaciones y procesos funcionales, la aspiración del IFE era que esta operación ayudara a analizar su propia estructura. El esfuerzo intentaba, sobre todo, optimizar el uso de los recursos para mejorar la operación del Instituto en general. Otra iniciativa en la que se está avanzando es la administración de proyectos.

En ese momento, a los proyectos se les asignó dinero pero no había una herramienta que permitiera al IFE darle seguimiento a aquello que se dijo que se iba a hacer, para así asegurar que los proyectos se realizaran en tiempo y dentro de los costos establecidos. Otra parte fundamental eran los indicadores que permitirían darle seguimiento a todas las operaciones del Instituto, desde los objetivos estratégicos hasta las actividades individuales de los profesionales del servicio de carrera. La idea era crear un sólo sistema de indicadores y seguimiento para el Instituto.



Contexto general

¿Cuál es el contexto general en el que trabaja el IFE? El IFE trabaja en un contexto de ciclos electorales de tres años. Cada tres años hay elecciones, ya sea para elegir diputados o una elección federal para elegir al Presidente y a los senadores de la República. Estos ciclos trianuales marcan la manera en que el IFE se organiza y opera.

En este contexto, el IFE tiene claro cuál es el proceso que debe seguir para realizar una elección. Parte de estas etapas están establecidas por la ley, otras han

sido instituidas por el IFE para fortalecer el proceso electoral y disminuir los riesgos y problemas que se pueden presentar en eventos de tan alta complejidad.

¿Qué está diseñando el IFE exactamente? El IFE ha comenzado a diseñar un sistema de planeación y seguimiento institucional. ¿Cuáles son los componentes que el Instituto ha empezado a identificar como parte importante de este modelo? Con base en los ciclos electorales, el Instituto analizará sus recursos organizacionales. Todo esto se basa en una arquitectura técnica que no es otra cosa que una plataforma de comunicación que permite al Instituto mantener su estatus de organización moderna. No se podría considerar moderno al IFE si no tuviera una fuerte infraestructura informática y de comunicaciones. El otro gran esfuerzo de trabajo es la identificación de sus procesos y la certificación de algunos de ellos.

El IFE se preocupa obviamente por mejorar todo lo que tiene que ver con la atención a los ciudadanos, incluyendo la emisión de las credenciales. Todo el contacto que el IFE tiene con la ciudadanía, es necesario llevarlo a cabo en las mejores condiciones, obviamente dentro del marco jurídico que fija la ley o que está establecido por el propio Instituto. ¿Eso en qué va a ayudar? Precisamente en disminuir los riesgos en los procesos electorales que organiza cada tres años.

Se identificaron las siguientes características y objetivos para el Ciclo Federal Electoral 2009-2012:

- 1) Fortalecer la confianza de los ciudadanos y actores políticos.
- 2) Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en el uso y aplicación de los recursos públicos.
- 3) Mejorar la eficacia en las áreas operativas, administrativas y de organización para el próximo proceso electoral.
- 4) Mantener y fortalecer los procesos electorales para los procedimientos que sean eficientes, confiables y capaces de ser auditados.

- 5) La actualización y depuración permanente del padrón electoral, en particular la “Credencial 03”, que ya no será utilizada como identificación para votar a partir de las elecciones de 2012.
- 6) Mejorar la atención a los ciudadanos y cumplir con el mandato que recibió el IFE a partir de la reforma electoral, que trajo consigo cambios importantes en el funcionamiento del Instituto, así como las obligaciones que le asigna.

En términos de la planeación institucional y estratégica, hay elementos fundamentales que aplica el IFE en la construcción de su modelo. El IFE está considerando estos elementos para poder establecerlos y adaptarlos a las condiciones particulares del Instituto, para asegurar el modo más sencillo de implementar y operar su modelo.

¿Cuál es el universo de trabajo del IFE en términos de la planeación institucional? Evidentemente está incluido todo el IFE. Y ¿qué es el IFE? El IFE tiene representación en 32 oficinas locales – estatales –, 300 juntas ejecutivas distritales y 8000 módulos de atención ciudadana, lo cual complica la operación y la organización de las actividades del Instituto.

Cuando la unidad de planeación comenzó a operar en marzo de 2010, había algunas iniciativas que tenían que ver con la planeación y sobre todo con cómo esta planeación o estas iniciativas son tomadas finalmente en cuenta para elaborar el presupuesto del año próximo. La unidad consideró elaborar un programa del trabajo que coincidiera con la visión del IFE en general. El plan de trabajo se definió a través de un taller de planeación estratégica con el grupo directivo del Instituto, que resultó en la misión, la visión, valores y objetivos estratégicos.

También se realizó un análisis “FODA”¹³ para identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del IFE. Esto se comparó con las políticas y programas del Instituto que ya estaban en curso.

Finalmente se aprobaron en el Consejo General estas políticas y programas que fueron incluidas en el rumbo estratégico del Instituto y que fueron usados para elaborar el proyecto de presupuesto.

Una parte fundamental de este proyecto era asegurar la alineación de presupuesto con el rumbo estratégico. Para ello, el IFE empezó a implementar la metodología de administración de proyectos. Al final del proceso, el portafolio de 120 proyectos fue reducido a cuatro. Estos cuatro proyectos, que comprendían 40 iniciativas, son: un proyecto para guiar al proceso electoral; un proyecto relacionado con el padrón electoral; un proyecto que tiene que ver con el voto de los mexicanos en el extranjero; y finalmente un proyecto de infraestructura y modernización del Instituto. El primer entregable de cada proyecto fue hacer un acta constitutiva que después pudiera ser utilizada para dar seguimiento a cada una de sus actividades.

¿Cuál es el modelo que el IFE quiere implantar? El punto de partida fue el marco estratégico de referencia, que es el rumbo estratégico. Éste implica el diagnóstico situacional, el establecimiento de estrategias, la alineación de la arquitectura y la infraestructura del instituto con estas estrategias; la elaboración de la planeación operativa; la vinculación de esta planeación con el presupuesto y la gestión de este plan estratégico.



Desafíos y perspectivas en materia de planeación.

El IFE está revisando y fortaleciendo su proceso electoral para poder certificarlo. El objetivo es establecer un modelo ideal basado en un comité de planeación donde todos estén representados, y en donde se presenten y se aprueben las iniciativas estratégicas de tal manera que le gente se comprometa con ellas.

¹³ Acrónimo que significa Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Áreas de oportunidad.

3.4. LA ORGANIZACIÓN DE PROCESOS ELECTORALES EN PANAMÁ

Osman Valdés, Director Nacional de Organización Electoral, Tribunal Electoral de Panamá

La presentación del Sr. Valdés examina el funcionamiento interno del Tribunal Electoral de Panamá, ahondando en los desafíos que enfrenta la institución con la organización de los diferentes procesos electorales, que incluyen las elecciones, los plebiscitos y los referendos, entre otros.



Antecedentes de la Institución

El Tribunal Electoral entendió hace muchos años que la organización de un evento electoral es muy compleja, lo cual es un hecho reconocido por aquellos profesionales dentro del campo de la administración electoral que han vivido y sufrido la experiencia. Se tienen que buscar algunas herramientas o mecanismos para que la planeación, la supervisión y el control del proceso electoral se conviertan en instrumentos que faciliten la ejecución exitosa y sin apuro de un proceso electoral.

La organización de un proceso electoral implica plazos fatales. Una elección tiene fecha de celebración definida por ley. No es posible, por ejemplo, decir dos semanas antes de la fecha de las elecciones que no pueden realizarse a tiempo y solicitar dos semanas más.

En 1991, cuando comenzó la reorganización del Tribunal Electoral de Panamá, dicha institución se

enfrentó a una elección problemática. Los funcionarios responsables de la elección no sabían cómo organizar el proceso, y por ende, se enfrentaron a muchos problemas. Como resultado, para el referéndum previsto para noviembre de 1992, el Tribunal decidió comenzar un proceso de reorganización y buscar mecanismos para poder cumplir con el mandato.

Se desarrolló un modelo de organización matricial, conformado por 27 programas electorales. En este caso, matricial quiere decir que se obtuvo de una matriz de la organización o de la estructura normal de la institución. Cada persona era responsable de cumplir con un objetivo del proyecto específico. Por ejemplo, dentro del proceso electoral, a la unidad administrativa se le asignaron tareas que tenían que ver con las finanzas y con el manejo del presupuesto electoral. Todas estas tareas estaban relacionadas con la organización matricial.

En ese momento, la organización enfrentó muchas limitantes, a saber: la falta de recursos, conocimiento y herramientas para el seguimiento y control de las actividades. Con la experiencia obtenida de la elección de 1992 para las elecciones generales de 1994 -entre 1992 y 1994 la institución inició una etapa de reorganización institucional con el apoyo de muchas organizaciones internacionales- el Tribunal Electoral buscó mecanismos para automatizar esta organización. El método elegido para realizar esta automatización

fue a través de un programa denominado “Time-Line,” el cual no pudo implementarse efectivamente. Fue un tremendo fracaso.

La institución aprendió varias lecciones de estos errores y de este fracaso. El proceso de planeación para las elecciones generales de 1999 empezó en 1996-1997. De la evaluación anterior, la institución había aprendido que era necesario primero formar el equipo de trabajo. La planeación estratégica no puede llevarse a cabo por personal que no conoce o no tiene ninguna experiencia en el tema. Entonces se decidió que la primera etapa de la planeación debía incluir la capacitación del personal pertinente, así como de los directores regionales y provinciales. El tribunal fue capaz de lograr una gran inversión a través de seminarios sobre evaluación y seguimiento de proyectos. La formación y capacitación del recurso humano fue la etapa inicial.

El Tribunal se encontraba en medio de tal esfuerzo cuando se le ordenó llevar a cabo un referéndum en 1998. Esto representó una oportunidad para probar si lo que el instituto estaba haciendo iba por buen camino. El Tribunal decidió utilizar parte de sus recursos para adquirir una herramienta informática llamada MS-Project 98, que se utilizaba para la administración de proyectos. Se adquirió y más tarde se adaptó esta herramienta con el fin de que proporcionara un seguimiento centralizado de la multiplicidad de tareas que debían llevarse a cabo durante el proceso electoral. Después de todo, una tarea sencilla que no se ejecuta a tiempo puede obstaculizar el proceso electoral. Para el referéndum de 1998, el Tribunal definió 767 actividades en cuatro grandes macro productos: el padrón electoral, el establecimiento de las mesas de votación, la logística electoral y las finanzas.

Además, la institución estableció una política que requería una evaluación tras cada actividad o evento electoral. Estas evaluaciones no se concentraron en lo que se realizó adecuadamente, sino más bien en lo que se hizo mal. La idea de esto parte de que lo que se hizo bien es un problema que ya ha sido superado, mientras

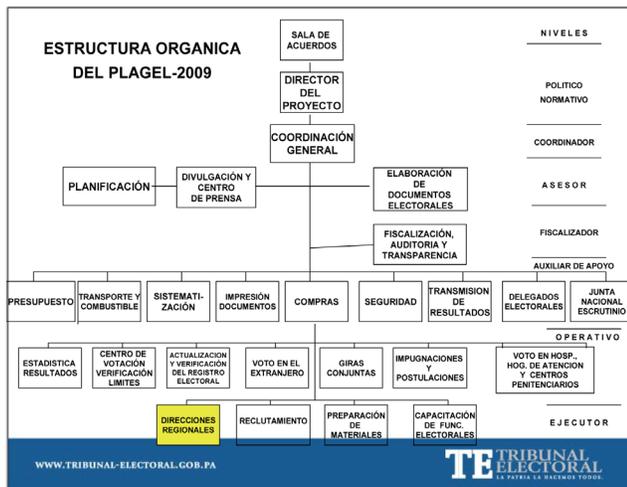
que lo que se hizo mal representa una oportunidad para mejorar.

En el referéndum de 1998, el Tribunal aprovechó la oportunidad para rediseñar su plan de trabajo para las elecciones de 1999; se definieron 84 productos electorales alrededor de 108 actividades. Por primera vez, la institución decidió usar – dado que se podía confiar en el uso de una herramienta informática para el seguimiento y control de proyectos - la red de cooperación institucional. Esto significaba que todos los responsables del Plan General de Elecciones (PLAGEL) tenían acceso a MS-Project para actualizar, corregir y revisar cada una de las actividades, así como para corregir la dirección en caso de ser necesario. Era importante que aquellos responsables de tomar decisiones tuvieran acceso diario a la herramienta para saber cómo iba la evolución del proyecto, ya que es necesario contar con información precisa, confiable y segura para poder tomar decisiones.

En 2006, se pidió al Tribunal a organizar un referéndum para la aprobación de la ampliación del Canal de Panamá, una cuestión que debía decidirse a través de consulta popular. En ese momento, tras la evaluación de 1999, se decidió ampliar el uso de la herramienta informática que tan buenos resultados había producido. Obviamente hubo algunas cosas que corregir y mejorar. Se decidió ampliar el uso de la herramienta de administración de proyectos en todo el país, incluyendo todas las oficinas regionales y provinciales del Tribunal Electoral. A todos se les concedió el acceso a la red institucional y se decidió diseñar un PLAGEL regional que vinculara las actividades diseñadas para cada uno de los responsables de llevar a cabo las tareas dictadas por las comisiones.

¿En qué consiste el PLAGEL? Es un conjunto de proyectos interrelacionados de las diferentes etapas de proceso electoral. Cada uno de estos proyectos está bajo la responsabilidad de una persona específica. PLAGEL es una herramienta que le permite al Tribunal planear, supervisar, corregir, dar seguimiento, controlar y evaluar todas las actividades. En el caso del PLAGEL

2009, se definieron poco más de 1000 actividades. El plan está dividido en tres grandes etapas: se necesitan tres años para preparar las elecciones. El año 2007 fue destinado para la preparación institucional, que implicó la definición de los objetivos y preparación del personal. El 2008 fue el año de la organización electoral y el año 2009 de la ejecución. Esta preparación está prescrita en la ley.



La imagen superior muestra la estructura orgánica del PLAGEL-2009, donde aparece la Sala de Acuerdos, la máxima autoridad institucional, en la parte superior; debajo se encuentra el Director y la Coordinación del Proyecto; y después aparecen todas las demás comisiones restantes en sus distintos niveles.

Después de cada evento electoral sigue una fase de evaluación. Cada comisión y oficina regional se reúne una vez que haya concluido todas las actividades. La reunión de evaluación entre elecciones tuvo lugar en mayo de 2009, es decir, se llevó a cabo dos semanas después de la elección. La idea es prevenir que se olviden los errores cometidos y que se vean eclipsados por el posible éxito del proceso electoral. De esta manera, aquellos que realizaron las tareas establecidas en el PLAGEL se reúnen rápidamente después de las elecciones y cada uno presenta sus problemas y cualquier otra situación imprevista que se hubiera presentado. Es bien sabido que, incluso cuando uno tiene todos los planes y contingencias en orden, siempre ocurre algo impredecible en el curso

de un proceso electoral. Así, las reuniones brindan soluciones que se pueden aplicar a estas situaciones imprevistas, además de recomendaciones para el futuro.

En la evaluación de PLAGEL cada responsable revisa las actividades previstas en el proyecto con los insumos de la evaluación final. Cada uno debe responder algunas preguntas: actividades ejecutadas vs. las programadas; actividades no realizadas (siempre hay actividades que no se completan por alguna razón), actividades realizadas con modificaciones y actividades realizadas que no estaban en el proyecto. En cuanto al presupuesto, las preguntas que surgen son respecto a los siguientes temas: lo solicitado, lo modificado, lo efectivamente ejecutado; las lecciones aprendidas de la ejecución; qué no fue previsto pero sí ejecutado; y qué fue planeado pero no se completó.

Preparación del PLAGEL 2014

El proyecto y la preparación del presupuesto para las elecciones del 2014 se iniciaron en marzo de 2010. El proyecto será el punto de partida para las elecciones de 2014, en lo que se refiere a insumos y herramientas que se han empleado, corregido o modificado con las lecciones aprendidas del proceso anterior. Los preparativos están programados para comenzar en 2012.

Esto sigue siendo un borrador, porque Panamá se encuentra en medio de una reforma electoral. Entonces, el Tribunal tendrá que esperar para saber de qué manera las reformas electorales obligarán a la institución de manera legal a modificar su plan de trabajo. El presupuesto también debe ser revisado y ajustado por la inflación. Por ejemplo, el presupuesto implementado en 2007 se comparará con el presupuesto proyectado para el año 2012 debido a que estos dos años son equivalentes en términos de su lugar en el ciclo electoral de la institución.



Certificación en ISO 9001:2008

Dos o tres meses antes de la Tercera Jornada Interamericana Electoral, se certificó a algunos de los procesos del Tribunal Electoral de Panamá por cumplir los requisitos de las normas ISO 9001:2008. La institución decidió participar en este proceso en base a la idea de que esto elevaría la calidad de sus sistemas al basarlos en los procesos y las normas descritas por ISO.

Con la ayuda de la OEA, y después de tres años de duro trabajo, el trabajo de cuatro divisiones fue certificado: la Organización Electoral, el Registro Civil, los procesos de Registro e Informática relacionados con apoyar las oficinas de la División de Relaciones Públicas, Contratación y Recursos Humanos. Actualmente el tribunal está llevando a cabo un proceso para certificar las demás oficinas administrativas que conforman su sistema electoral.

Las normas ISO definen ciertos objetivos de calidad. La política de calidad proporciona la ruta de lo que la institución quiere hacer, cómo lo quiere hacer, y lo que quiere lograr en relación con los servicios al cliente dentro de la implementación de un sistema de planeación de la calidad. Dentro de la División de Organización Electoral, tres procesos fueron certificados: el control del registro, la inscripción y la eliminación de los adherentes a los partidos políticos (un proceso que dentro de la institución es administrado por un departamento específico dentro de la división de la organización electoral); la actualización de la residencia electoral, una tarea preelectoral en relación con el registro electoral que cuando comience en el 2012 ya estará un poco avanzada. El desarrollo de los mapas electorales y la distribución de los centros de votación conforman el último de los tres procesos de certificación.

El Tribunal también se encuentra en un proceso de recopilación de pruebas y de realización de ajustes necesarios para que en noviembre de 2010 - o marzo

de 2011 a más tardar- sea capaz de implementar un proceso de certificación para todo lo relacionado con la capacitación electoral y su programa de educación electoral y cívica.

También hay retos inherentes a una política de gestión de calidad, siendo uno de ellos el garantizar la libertad, la honestidad y la eficiencia en el sufragio popular. Esto representa una de las políticas institucionales más importantes y tiene que ver con la división de la administración electoral. ¿Cómo puede lograrse este objetivo con las actividades institucionales y los procesos relacionados que ya están certificados con las normas ISO? Otro de los objetivos cualitativos de la democracia es garantizar que los partidos políticos y los candidatos independientes reflejen el pluralismo político. ¿Cómo se puede lograr esto a través de la inscripción de adherentes?

Los retos y objetivos incluyen la mejora continua de los servicios prestados, a través de la tecnología y otros medios. Por último, un objetivo fundamental es contribuir a la educación, la participación cívico-electoral y al fortalecimiento de la experiencia electoral con el fin de dejar un mejor país como legado para las generaciones futuras. El papel de la autoridad electoral, a través de sus actividades y el desarrollo del proceso de administración de calidad, es cumplir con estas políticas, que también están inmersas en los objetivos de la calidad institucional.

3.5 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y GESTIÓN DE CALIDAD

María Teresa Mellenkamp, Jefa de la Sección de Cooperación Técnica, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Organización de los Estados Americanos.

Después de haberse abordado casos más concretos en las presentaciones anteriores, María Teresa Mellenkamp adoptó un enfoque más abstracto, analizando la vinculación que existe entre los tres niveles de planeación estratégica que definió el Profesor Fischer (estratégico, operativo, político) y la gestión y certificación de calidad bajo las Normas ISO, especialmente la familia 9000.

Hay dos razones para adoptar este enfoque: primero, porque son proyectos que se están impulsando al interior de la Organización de los Estados Americanos, y también debido al creciente interés en el tema por parte de las autoridades electorales en la región.

Las Normas ISO 9000 son un conjunto de parámetros que constituyen una base para la gestión de calidad, están reconocidas internacionalmente, y como se ha mencionado anteriormente, han sido utilizadas de forma primitiva en el sector privado. Estas normas están obteniendo mayor relevancia e importancia a medida que continúan expandiendo su influencia en el sector público.

Los sistemas de gestión de calidad son una filosofía de planeación per se, así como una herramienta que permite efectuar procesos clave aplicados dentro de un organismo electoral. Por consiguiente, la gestión de la calidad tiene un doble significado, además de planear e implementar lo que se ha planeado, fortalece las

capacidades internas de los órganos gubernamentales, en este caso el electoral.

La manera en la que las cuatro direcciones de Panamá lograron su certificación, tal como mencionó Osman Valdés, siguió ciertos procesos y principios. Los principios de gestión de la calidad son los siguientes:

PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE CALIDAD



Uno de los principios de particular importancia para las autoridades electorales, y que merece ser examinado de manera más detallada, es que una organización basada en la gestión de calidad es una organización orientada al cliente y con liderazgo, que contempla la participación de todo el personal y que tiene un enfoque basado en los procesos. Como mencionaba anteriormente el Profesor Rodríguez, el IFE está tratando de elaborar un modelo operativo basado en

procesos para analizar su estructura interna y al mismo tiempo mejorarla. Este proceso representa la fase de un cambio radical que ocurre dentro de un órgano electoral o institución cuando éste decide encauzarse en un proceso de gestión de la calidad.



Las etapas del proceso

¿Cómo se planea la gestión de calidad en los proyectos apoyados por la Organización de los Estados Americanos? La primera etapa es realizar un diagnóstico. El diagnóstico se realiza a través de un análisis documental del estado actual de la operación de cada uno de los procesos que se pretende certificar.

La segunda etapa consiste en reuniones con la alta gerencia. La OEA explica a la alta gerencia cuál es su rol dentro de un proyecto de certificación y de gestión de calidad, así como las implicaciones que tiene la operación de un sistema de control de calidad para el órgano electoral.

Existe una etapa de capacitación, que es una de las fases más importantes porque involucra a todo el personal de todos los procesos definidos como clave. Esta etapa implica la realización de determinados cursos obligatorios por las normas, tales como el análisis ejecutivo de las normas, la gestión de procesos, la planeación de dichos procesos, la formación de auditores, entre otros.

La etapa de despliegue de los planes estratégicos involucra la formación y capacitación de equipos de implementación de proyectos. No se puede implementar un proyecto, ya sea de planeación estratégica o de gestión de calidad, sin la formación de equipos con las habilidades necesarias para hacerlo.

La etapa de diseño y estructura de la gestión de calidad consiste básicamente en el desarrollo de un “esqueleto” o versión preliminar del manual de calidad. Desarrollar el sistema de implementación es la etapa siguiente; y consiste en todo el desarrollo de los procedimientos, de

los documentos de control, los controles del registro, las auditorías internas, las acciones correctivas y preventivas, y los lineamientos del órgano electoral; todo esto con base en la normativa legal vigente.

Finalmente se llega a la etapa de pre-auditoría de la certificación. Esta actividad de práctica se lleva a cabo de manera previa a la auditoría que realiza una casa certificadora externa. Básicamente, la pre-auditoría es una revisión parcial que pretende identificar las inconformidades para que el órgano electoral esté mejor preparado para responder a cualquier inconsistencia detectada durante la auditoría de certificación por parte de la casa certificadora externa. Todo este ciclo culmina con la entrega del certificado de calidad, tal como ocurrió en el caso de Panamá.

Todo el proceso se basa en lo que generalmente se denomina Círculo de Deming o la espiral de la mejora continua. Éste consiste en: planear, hacer, revisar y actuar. Planear, porque primero debe establecerse los objetivos. Hacer, porque es necesario implementar lo que se planea. Revisar, porque, para cualquier norma, es necesario dar seguimiento y medir los procesos o productos o políticas correctivas que se han establecido. Y por último actuar, porque el sistema permite realizar medidas correctivas en cierto tiempo que son, de alguna manera, obligatorias para la certificación.



Vinculación entre Gestión de Calidad y Planeación

La gestión de calidad es básicamente una herramienta de planeación que es aplicable tanto a nivel estratégico como a nivel operativo y a nivel político. ¿Cómo se vincula la gestión de la calidad y la planeación en cada una de estas tres áreas?

A nivel de la planeación estratégica, una vez que la alta dirección asuma el reto de implementar un sistema de gestión de la calidad, debe definir la política de calidad a través del proceso de planeación. Estas son dos cosas que no pueden separarse: la planeación como

un requisito de la norma y la estructura para generar la mejora continua.

Los sistemas de gestión de calidad deben tener una misión, una visión y valores, los cuales forman una parte integral del organismo electoral. A nivel de la planeación operativa, el objetivo de los sistemas de calidad consiste en administrar de manera eficaz todos los recursos asignados a la institución. Los órganos electorales tienen varios objetivos y estos deben ser respetados. Por lo tanto, es muy importante poder contar con una planeación adecuada en función del tiempo y los recursos.

A nivel de la planeación política, los procesos clave se planean y definen de acuerdo a la relación entre las autoridades electorales y los diferentes órganos políticos: las organizaciones políticas, los partidos políticos y otros. Un ejemplo de esto, podría ser lo que se ha hecho en algunos estados en México, en el caso de certificar procesos que están vinculados a las prerrogativas y la supervisión de los partidos políticos.



Estructura conceptual del Sistema de Gestión de Calidad

La estructura conceptual de los sistemas de gestión de calidad involucra cuatro elementos que son definitivamente obligatorios: la identificación, la planeación política, la gestión de recursos, y la mejora continua. De la misma manera, el sistema requiere la planeación de la realización de productos (por ejemplo, podemos entender por producto a las elecciones, que son algo que la ley obliga a la institución a realizar) y la planeación de los objetivos de calidad. La alta dirección debe garantizar que los objetivos estén en función de las áreas correspondientes de la organización, que sean medibles, y que estén alineados con las políticas de calidad definidas a nivel estratégico.

Básicamente existe una correlación perfecta entre un sistema de planeación estratégica y la misión, la visión y los valores de un órgano electoral. Estos

valores son incluidos dentro de una política de gestión de calidad que tiene tres niveles documentales. El primer nivel, o el más alto, es el manual de calidad, el cual hace referencia al alcance que tiene una política de calidad dentro de cualquier institución. El segundo nivel, o documentación operativa, se refiere a los procedimientos o a la forma de llevar a cabo las actividades. El tercer nivel, comprende los registros de calidad los cuales proveen la evidencia objetiva del funcionamiento que tiene un sistema de gestión de calidad.

La planeación tiene un impacto muy importante en las estructuras electorales y en los sistemas de gestión de calidad. Planear es importante para la elaboración de los presupuestos en un órgano electoral, para profesionalizar el servicio electoral y para proporcionar un sistema transparente de seguimiento de prerrogativas. También permite que los procesos claves de una institución sean documentados y validados por un organismo internacional de normalización para alcanzar niveles de confianza más altos entre la ciudadanía y los partidos políticos, y para hacer un mejor uso de la información para la toma de decisiones. De igual manera, la planeación representa la voluntad política que tiene el órgano electoral para someterse a auditorías externas y a una voz externa que le puede decir lo que se ha hecho o falta por hacer conforme a una norma internacional, como las ISO.

Es importante hablar de dos niveles de planeación: el nacional y el internacional. A nivel nacional, cada país cuenta con un cierto nivel de planeación estratégica, operativa y política en distintos grados y diferentes formas. La OEA brinda a sus Estados Miembros la oportunidad de solicitar cooperación técnica para los procesos de planeación estratégica a través de las normas ISO.

Pero, como señalaba Mark Kirton anteriormente, también existe la planeación a nivel regional. La OEA, como órgano regional por excelencia, tiene una tarea que va más allá del ámbito de la cooperación técnica que se ofrece a nivel nacional. Esto implica planear

no sólo a nivel regional sino también a nivel global. Por tanto, la Organización está dando un paso más, a través de la creación de una norma ISO electoral que certifique específicamente procesos electorales, y ha enviado una invitación a los presidentes de los órganos electorales para que se sumen a esta iniciativa de crear una norma especial para los órganos electorales.

En su presentación, Osman Valdés ya comentó el proceso de certificación experimentado en Panamá. Este caso implicó procesos clave que posiblemente algunos países de la región también desearían certificar. Desde la perspectiva de la planeación, es importante identificar los procesos que podrían estar sujetos a posible certificación con una norma ISO, y por consiguiente, la labor a nivel regional consiste en determinar estos. Este esfuerzo daría una ventaja comparativa sin igual a los órganos electorales de la región. La OEA invita a todas las autoridades electorales a sumarse a este proceso de planeación estratégica a través de la implementación de los sistemas de gestión de calidad.

IV. SIGUIENTES PASOS

La Tercera Jornada Interamericana Electoral constituyó un exitoso paso en la actual serie de actividades de profesionalización para autoridades electorales en la región. Así como las jornadas anteriores, ésta contribuyó a enriquecer el conocimiento de los participantes, estimulando los debates teóricos y prácticos, y sirviendo como foro para compartir estudios de caso en donde se enfatizaron las experiencias regionales con la gestión electoral. Cabe señalar, que las Jornadas Interamericanas Electorales no están diseñadas como eventos, con un comienzo y final definido. Por el contrario, forman parte de un proceso de capacitación continua de las diversas actividades vinculadas por objetivos comunes: facilitar la cooperación horizontal en la región y mejorar la capacidad de las autoridades electorales.

Por tanto, se han creado varios mecanismos para fomentar la implementación continua de los objetivos de la capacitación. Por ejemplo, el Diplomado en Procesos Electorales en las Américas desarrollado en colaboración con FLACSO Chile y el Instituto Federal Electoral de México, que es una iniciativa más a través de la cual la Secretaría General de la OEA espera continuar fortaleciendo las capacidades técnicas de las autoridades electorales.

Este informe, que contiene las experiencias, las ideas y las soluciones propuestas por los expertos y profesionales, es otra iniciativa para continuar fortaleciendo el trabajo de la conferencia. Sistematiza tanto los debates teóricos que tuvieron lugar durante la Tercera Jornada Interamericana Electoral, como los estudios de caso de todo el hemisferio. El deseo de la OEA es que la serie de intercambios que tuvieron lugar en la Jornada sirvan como punto de partida para futuras discusiones y señalen el camino para la Cuarta Jornada.

El análisis de los debates de la Tercera Jornada manifiesta la necesidad de una colaboración continua y de cooperación horizontal en la región, pues las autoridades electorales enfrentan temas delicados como la planeación estratégica y la georeferenciación. A pesar de que cada órgano hace frente a desafíos únicos dependiendo de su particular contexto político, existen dilemas comunes a todos. Mientras aumentan las exigencias públicas sobre los órganos de administración electoral, particularmente en términos de transparencia y responsabilidad, la capacidad institucional de las autoridades electorales se vuelve más importante.

El consenso que surgió de este informe es que estos procesos pueden contribuir de manera significativa a la confianza pública en las elecciones, si involucran la participación de las partes interesadas y de los actores políticos. Esa confianza ciudadana en los procesos electorales facilita la consolidación democrática y permite a la autoridad electoral funcionar como una institución para la gobernabilidad. Reconociendo esto, las Jornadas Interamericanas Electorales buscan promover el mejoramiento en la administración de los procesos y los sistemas electorales en el hemisferio a través del fortalecimiento de la capacidad institucional de las autoridades electorales.

La integridad institucional y la implementación de mecanismos tales como la planeación estratégica, la gestión de calidad y la georeferenciación salvaguardan la independencia de la autoridad electoral y la aíslan de la presión política y social, permitiendo que el órgano electoral cumpla con sus responsabilidades como garante de procesos electorales libres, justos e imparciales, lo cual constituye la piedra angular de la democracia.

LECTURAS RECOMENDADAS

ACE Electoral Knowledge Network. "El enfoque del ciclo electoral." http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/foe_eea-electoral-cycle-approach

Baxter, Joe. C. "Strategic Planning for Election Organisations: A Practical Guide for Conducting a Strategic Planning Exercise," International Foundation for Electoral Systems, 1999.

Diamond, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. The Johns Hopkins University Press: April 8, 1999

Electoral Commission of the United Kingdom. "Statement of Corporate Purpose," 2003.

Election Commission of Pakistan. "Five Year Strategic Plan (2010-2015)," 2010.

Elections Quebec. "Strategic Plan 2001-2005" 2001.

Elections British Columbia, "Service Plan 2010/2011-2012/2013," 2010.

Islamic Republic of Afghanistan Joint Electoral Management Body, "Afghanistan Presidential Election Operational Plan Outline," 2004

Kennedy, Edward M. *True Compass: A Memoir*. New York: Twelve, 2009.

Madero, Francisco I. *La Sucesión Presidencial de 1910: El Partido Nacional Democrático*. San Pedro, Coahuila: 1908.

Organization of American States, "Guide for Mechanisms that Promote Transparency and Integrity in Countries of the Americas," 2009.

Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

Schedler, Andreas. "Contaminating Inconsistencies: Electoral Governance and Post-Electoral Conflict in the 2006 Presidential Election." CIDE 2009.

Vanderbilt University. "Latin American Public Opinion Project." <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

BIOGRAFÍA DE LOS PONENTES

Raúl Ávila Ortiz

Consultor, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

El Doctor Ávila Ortiz tiene veinticinco años de experiencia académica, política y en la administración pública y más de una década de experiencia en asuntos electorales internacionales, incluida la observación electoral y la participación en varios países, foros y actividades en ese ámbito.

Es Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México y Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas.

Ha sido autor de varias publicaciones en materia constitucional, electoral, y de transparencia y acceso a la información pública. Colaboró escribiendo el “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina” coordinado por Sonia Picado, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto. Es Comisionado del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca, México; Consultor Externo para IDEA Internacional e integrante del Consejo Asesor del Programa Global de Desarrollo Constitucional de esta institución.

Manuel Carrillo Poblano

Coordinador de Asuntos Internacionales, Instituto Federal Electoral (IFE)

El Señor Carrillo ha servido como Coordinador de Asuntos Internacionales desde 1993. Cuenta con estudios de licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y una Maestría en Ciencia Política del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México.

El Sr. Carrillo ha participado en varias misiones de observación electoral así como en ejercicios de cooperación técnica en el área de organización de procesos electorales. Es co-autor de varias publicaciones en materia electoral, notablemente en la segunda edición del Diccionario Electoral, editado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL).

Pierre Desjardins

Director de la División de Geografía Electoral, Elecciones Canadá

El Señor Pierre Desjardins es el Director de la División de Geografía Electoral de Elecciones Canadá, donde dirige un equipo de 23 profesionales y técnicos responsables por mantener diferentes bases de datos geográficos con la información necesaria para la organización de elecciones; actualización del Registro Nacional de Electores y ejercicios de demarcación de límites electorales. Actualmente, también está involucrado en

la planificación de la próxima redistribución de distritos electorales que comenzará en 2012.

El Sr. Desjardins ha trabajado para Elecciones Canadá desde junio de 2008. Entre los cargos profesionales que ha ejercido se encuentra el de Director de un programa en el Centro de Información Topográfica del Departamento de Recursos Naturales y cuenta con más de 20 años de experiencia en el campo de los sistemas de información geográfica, en particular, en el área de datos de la red vial y la gestión de la dirección cívica.

Tiene una licenciatura en Geografía y ha recibido varias certificaciones de gestión en el curso de su carrera en el Servicio Público de Canadá.

Marcelo Escolar

Profesor de Geografía Política y Electoral, *Universidad de Buenos Aires*

El Dr. Marcelo Escolar es actualmente Profesor Titular Regular de Geografía Política y Electoral del Departamento de Geografía de la Universidad de Buenos Aires, Director del Centro de Estudios Federales y Electorales y de la Maestría en Análisis, Regulación y Gestión Electoral de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín y Coordinador Técnico del Proyecto “Fortalecimiento del Procesos Electoral Argentino” PNUD-Ministerio del Interior. Tiene una Licenciatura en Geografía y un Doctorado con una especialidad en Geografía Política de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

En el ámbito académico ha sido Director del área de investigación del Programa de Estudios Electorales y Legislativos del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella y Director del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

En el ámbito profesional ha sido Director General Electoral del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires,

Coordinador General del Proyecto BID-Banco Mundial-GCBA “Incorporación de tecnologías de la Información y la Comunicación al proceso Electoral” y Coordinador Electoral del Programa de Reforma Política PNUD-Vicepresidencia de la Nación. Se ha desempeñado además como consultor internacional del la OEA, el Centro Carter y numerosos organismos electorales Latinoamericanos.

Es autor y co-autor de varios libros entre los que se encuentran: “Federalismo Político y Política Subnacional”; “Transformaciones en el Sistema de Partido y Procesos Políticos Federales en Argentina”; “La Nueva Política de Partidos en la Argentina: *crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*”; “Federalismo y Descentralización en las Grandes Ciudades”; “Los Nuevos Roles del Estado en el Reordenamiento del Territorio. Aportes Teóricos”; “Crítica do Discurso Geográfico”. Ha publicado además numerosos capítulos de libros y artículos en revistas especializadas como American Journal of Political Science, Electoral Studies, Political Analysis, e International Social Science Journal.

Jeff Fischer

Experto Internacional Electoral

El Señor Jeff Fischer se desempeña actualmente como Asesor Principal del Programa de Educación Electoral e Integridad de la Organización “Creative Associates International, Inc.” Ha sido electo a tres posiciones en el plano internacional en zonas de transición post conflictos.

En 1996, fue nombrado por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) como Director General de Elecciones, en las primeras elecciones que se celebraron al concluir los conflictos en Bosnia y Herzegovina. En 1999, fue nombrado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como Director General de Elecciones para la Consulta Popular en Timor Oriental, y posteriormente, en el 2000 recibió una designación conjunta de la ONU y la OSCE para presidir el Grupo de Trabajo Conjunto

de Registro en Kosovo donde se desempeñó como Director de la OSCE para las Operaciones Electorales. Además, el Sr. Fischer ha sido Asesor Principal de la ONU y la Comisión Electoral Independiente de Irak durante el ciclo electoral de 2005.

Desde 1987, ha participado en la asistencia electoral y supervisión de proyectos de conferencias en más de cincuenta países en las Américas, Europa, el Medio Oriente, África y Asia. Gran parte de esta participación ha sido a través de su asociación de dieciséis años con la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), como Vicepresidente Ejecutivo, Asesor Principal, y en distintas funciones de consultoría con las Naciones Unidas; organización con la cual ha llevado a cabo numerosas misiones de evaluación electoral.

El Sr. Fischer tiene una Maestría en Políticas de Operaciones de Paz de la Universidad George Mason y ha sido Profesor invitado de Relaciones Internacionales en la facultad de Asuntos Públicos e Internacionales “Woodrow Wilson” de la Universidad de Princeton en donde enseñó un seminario de “Políticas Electorales para Elecciones en Estados Frágiles”.

Orrette Fischer

Director General de Elecciones, Oficina Electoral de Jamaica

El Señor Fisher es el Director de Elecciones de la Oficina Electoral de Jamaica. Cuenta con quince años de experiencia en la gerencia a nivel superior y una exitosa trayectoria profesional que comenzó en la escuela secundaria cuando se desempeñó como líder en el “Munro College” en 1979.

Comenzó en la Oficina Electoral de Jamaica en 1995, como Director Asistente de Administración, donde estuvo a cargo de la dirección estratégica y la supervisión de los departamentos de soporte técnico de la organización.

En el ejercicio de su cargo ha representado a la Oficina Electoral de Jamaica en numerosas misiones de observación electoral y conferencias internacionales,

y a nivel nacional ha participado en la organización de más de seis elecciones.

El Sr. Fisher tiene una licenciatura en Estudios de Gestión y una Maestría en Administración Pública de la Universidad de West Indies, además ha realizado una gran variedad de cursos de certificación profesional.

Pablo Gutiérrez

Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Organización de los Estados Americanos

El Señor Pablo Gutiérrez es actualmente el Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cargo que asumió en agosto de 2007. Es Licenciado en Derecho, egresado de la Universidad Central de Chile, ha cursado estudios en seguridad y defensa nacional en la Academia Nacional de Estudios Estratégicos de Chile y es candidato a la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Chile.

Comenzó su carrera política como dirigente estudiantil en los años ochenta, durante el régimen del General Augusto Pinochet, conformando el Comité por las Elecciones Libres del Instituto Nacional de Chile. Entre 1995 y 1999 se desempeñó como Coordinador del Comité de Estudiantes de la Fundación Chile 21. En 1996 fue elegido Presidente de la Federación Estudiantil de la Universidad Central y ejerció la vocería de la Confederación de Estudiantes Universitarios de Chile. Además, ha sido Presidente de la Asociación de Estudiantes de la Escuela de Leyes de la Universidad Central de Chile.

Entre octubre de 2003 y mayo de 2006, ocupó la Jefatura de Gabinete de la Vicepresidencia y Ministerio del Interior de Chile. También ha sido asesor especial para los conflictos sociales de la Vicepresidencia y del Ministerio del Interior entre abril de 2000 y octubre de 2003.

Se desempeñó como Jefe de Gabinete de la Secretaría General del Gobierno de la República de Chile durante la administración de Ricardo Lagos Escobar y posteriormente ocupó el cargo de Jefe de Gabinete de la Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos.

Raymond Mark Kirton

Profesor de Estudios Latinoamericanos, Universidad de West Indies

El Dr. Raymond Mark Kirton es actualmente Profesor Titular en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de West Indies en San Agustine, Trinidad donde imparte cursos de postgrado en el Programa de Estudios Globales.

Nació en Guyana y recibió su título de Licenciado en Letras (con distinción) en la Universidad de Guyana. Tiene una Maestría en Ciencias de la Universidad de Georgetown, y un PhD de la Universidad de Texas en los Estados Unidos. Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Guyana y ha dado conferencias en varias universidades tales como: la Universidad de Florida, la Universidad Anton de Kom, y la Universidad Federal de Roraima.

Además ha sido co-editor (con el Dr. Cedric Grant) de un libro titulado: *“Gobernabilidad, Análisis y Resolución de Conflictos”* y sus intereses de investigación incluyen la formulación de políticas exteriores en los estados latinoamericanos, la democracia y el desarrollo en el Caribe y América Latina, entre otros temas.

El Dr. Kirton también ha participado en varias misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos en Jamaica, Granada y Suriname.

Maria Teresa Mellenkamp

Jefa de la Sección de Cooperación Técnica Electoral, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Organización de los Estados Americanos.

Se desempeña desde el 2007 como Jefa de la Sección de Cooperación Técnica Electoral del Departamento de Cooperación y Observación Electoral de la OEA. Como tal supervisa los proyectos de cooperación en varios países de la región vinculados a temas de educación cívica; cartografía; registro electoral y empadronamiento; y gestión de calidad entre otros.

Cuenta con una vasta experiencia en el campo de la cooperación internacional y es funcionaria de la Organización desde 1993, trabajando como Oficial de Asuntos Económicos y Sociales y luego como Coordinadora de proyectos de Cooperación de Desarrollo Integral en Sur América.

Cuenta con una Licenciatura en Relaciones Internacionales y dos Maestrías en Transacciones Internacionales y en Desarrollo Internacional. Asimismo cuenta con un Diplomado en Derechos Humanos y Participación ciudadana.

José Luis Rodríguez

Director de la Unidad Técnica de Planeación y Recursos Financieros, Instituto Federal Electoral.

El Señor José Luis Rodríguez es Director de la Unidad Técnica de Planeación y Recursos Financieros del Instituto Federal Electoral. Estudió Ingeniería Química Industrial en la Escuela Superior de Ingeniería Química e Industrial (ESIQIE) del Instituto Politécnico Nacional. Es Magíster en Educación por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y candidato a Doctor en Educación por la Universidad Anáhuac y Universidad Complutense de Madrid.

Asimismo, cuenta con estudios complementarios en administración de proyectos y ha trabajado como docente en la Universidad Autónoma Metropolitana en el Instituto Mexicano del Petróleo, y en el gobierno del Distrito Federal, como Asesor en la Subsecretaría de Proyectos Estratégicos de la Secretaría de Obras y Servicios.

Miguel Ángel Rojano

Director de Cartografía Electoral, Registro Federal de Electores, Instituto Federal Electoral.

El Señor Miguel Ángel Rojano es Director de Cartografía Electoral del Registro Federal de Electores desde 1999. Estudió Ingeniería en Biomédica con especialidad en Instrumentación Médica Electrónica, además es Licenciado en Administración de Empresas con especialidad en Finanzas. Durante 1992, trabajó en el Departamento de Investigación en Electrónica en el Proyecto de Implementación de la Computadora CRAY YMP y la Red de Fibra Óptica de la UNAM; y en 1993, en la elaboración del Sistema Informático para el Procesamiento de la Base de Datos de Integración del Diccionario Maya Calepino de Motul. Desde 1993, ha desempeñado diversos cargos en el IFE: Ingeniero de Sistemas en la Dirección de Soporte Técnico; Jefe de Departamento de Digitalización; Subdirector de Digitalización; y Director de Soporte Técnico. En 1999, colaboró en la implementación de un modelo normativo para la conformación de la información cartográfica en el IFE y ha impartido clases en la materia Ingeniería de Software en la carrera de Ingeniería en Computación de la Universidad Nacional.

Francisco Valdés Ugalde

Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

El Dr. Ugalde es, actualmente, el Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es Doctor en Ciencia Política egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la misma universidad y Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en la sede académica de México. Además es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de diversas asociaciones profesionales internacionales tales como: la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Española de Ciencia Política y Administración Pública, la *“Latin American Studies Association”*, entre otras.

Ha sido profesor e investigador invitado en varias universidades: la Universidad de Harvard, Universidad de Brown, Universidad de Connecticut, Universidad de California, Universidad de Salamanca, y el Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. Además, es autor de múltiples artículos y capítulos especializados en ciencia política.

En su experiencia profesional más reciente, ha sido consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y de la Unidad Electoral de la Organización de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales. De 2004 a 2008 fue miembro a título individual y Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales para los períodos 2006-2008 y de 2008 a 2012.

Es integrante del Grupo de Reflexión del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.

Osman Valdés

Director Nacional de Organización Electoral, Tribunal Electoral de Panamá

El Señor Osman Valdés es Director Nacional de Organización Electoral del Tribunal Electoral de Panamá. Es licenciado en Biología, con una especialización en Zoología de la Universidad de Panamá y actualmente se encuentra cursando una Maestría en Estudios Electorales.

Cuenta con veinte años de experiencia laboral en el Tribunal Electoral de Panamá en las áreas de Administración, Cedulación, Registro Civil y Planificación. Además, durante los últimos trece años en la Dirección Nacional de Organización Electoral ha sido responsable, por parte del Tribunal Electoral, del planteamiento, seguimiento y coordinación general de la ejecución de todas las actividades requeridas para la organización de cinco procesos electorales: las elecciones generales de 1999, 2004 y 2009 y los referéndums electorales de 1998 y 2006.

Leonardo Valdés Zurita

Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, México.

Es Licenciado en Economía egresado de la Universidad Anáhuac y Doctor en Ciencia Social con una especialización en Sociología del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

El Dr. Valdés Zurita ha escrito ocho libros acerca de temas políticos y electorales y varios artículos de investigación y divulgación. Sus trabajos han sido publicados en varios países, incluyendo Estados Unidos, Brasil, Uruguay y Gran Bretaña.

De 1996 a 1998 tuvo el cargo de Director Ejecutivo en la Organización Electoral del Instituto Federal Electoral. Asimismo, ha sido miembro de la Comisión de Especialistas que estudiaron las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, nombrada por el Consejo General del IFE en 1998. De 1999 a 2005 fue Consejero Electoral propietario del Instituto Electoral del Distrito Federal donde presidió la Comisión de Organización Electoral.