



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



PRIMERA JORNADA INTERAMERICANA ELECTORAL
17 al 21 de noviembre de 2008
México, D.F.

DOCUMENTO CONCEPTUAL

RESUMEN EJECUTIVO

- La Primera Jornada Interamericana Electoral tiene el objetivo principal de promover el mejoramiento de la organización y administración de los procesos y sistemas electorales en el hemisferio americano a través del fortalecimiento de la capacidad instalada de las autoridades electorales. Surge de la iniciativa de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (SG/OEA) en colaboración con el Instituto Federal Electoral de México (IFE), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- La Primera Jornada se centra en fortalecer la credibilidad de los organismos electorales mediante la atención de tres temas identificados: (a) la necesidad de mejorar los padrones electorales, (b) la necesidad de fomentar el financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales, y (c) la necesidad de fortalecer la participación electoral a través de campañas de educación cívica y capacitación de miembros de mesa.
- La metodología consta de dos vías: (a) ofrece una capacitación académica-técnica dictada por profesores y expertos en el área, y (b) fomenta la discusión y cooperación horizontal entre las autoridades electorales con amplia experiencia en los temas.
- Con la finalidad de llevar a la práctica mejoras a partir de esta jornada, cada participante en calidad de becarios debe formular una iniciativa de acción concreta, basada en los temas principales de la Primera Jornada, que contribuya al mejoramiento de alguna práctica o a incorporar alguna innovación en el quehacer institucional dentro de su área de responsabilidad.
- Se requiere una participación muy activa por parte de los becarios, antes de la Primera Jornada contestarán un cuestionario sobre su experiencia, además formularán las propuestas referidas en el inciso anterior, durante el curso las redefinirán y posteriormente se dará seguimiento a su aplicación. También participarán en diferentes dinámicas de grupo durante la jornada, y se les pedirá a algunos de los participantes que preparen una pequeña presentación sobre la experiencia de su país en una de esas tres áreas para servir de base para discusiones grupales.
- Para dar continuidad al cumplimiento de los objetivos de la jornada en el futuro, se le dará un seguimiento posterior en tres formas distintas: (a) difusión de los materiales y presentaciones de la jornada, (b) seguimiento de los proyectos de las autoridades electorales, y (c) evaluación del curso para hacer un diagnóstico encaminado a mejorar la capacitación de las autoridades electorales en el mediano plazo.

INTRODUCCIÓN

La Primera Jornada Interamericana Electoral busca fomentar y promover el mejoramiento de la organización y administración de los procesos y sistemas electorales en los países del hemisferio a través del fortalecimiento de las capacidades de sus miembros. La Jornada será un primer ejercicio a nivel académico y técnico para capacitar a miembros de las autoridades electorales de la región e impulsar la cooperación horizontal. Además de instrucción en base de un currículum general sobre asuntos electorales, durante la Jornada se profundizarán tres temas: (1) el mejoramiento de los registros electorales, (2) el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales y (3) el fortalecimiento de la participación electoral a través del diseño de programas de educación cívica y la capacitación de miembros de mesa.¹

Esta Jornada será organizada por el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría General de la 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). Se contará con profesores, expertos y facilitadores en los temas puntuales anteriormente mencionados al igual que con metodologías y/o herramientas que los participantes de los organismos electorales podrán poner en práctica en sus países para mejorar estos temas específicos. También, se utilizará como casos de estudio la experiencia y los conocimientos de los participantes, para que el resultado sea una capacitación participativa.

Este primer ejercicio contará con la participación de 39 representantes de las autoridades electorales de los 34 países miembros. Los participantes deberán ser empleados de alto nivel de los organismos electorales, con un mínimo de cinco años de experiencia en temas electorales o con especialización en uno de los tres enfoques temáticos. Con el fin de que la Jornada sea el comienzo de un proceso de profesionalización continua, cada uno de los participantes en calidad de becarios formularán, a partir de las impresiones, conocimientos y experiencias intercambiadas durante la Jornada, una iniciativa de acción concreta que contribuya al mejoramiento de alguna práctica o a incorporar alguna innovación en el quehacer institucional dentro de su área de responsabilidad, en el entendido de que se vinculará con alguno de los tres ejes temáticos examinados en la Jornada. A este efecto, se requerirá que el becario formule una propuesta preliminar antes de su llegada a México para participar en la Jornada y que se comprometa a entregar su propuesta final al final de la semana de trabajo, así como a enviar a la SG/OEA por lo menos un informe de avance como seguimiento de la Jornada seis meses posterior a la finalización de la Jornada.

ANTECEDENTES

Dentro de la cooperación técnica electoral a nivel internacional, se pueden identificar dos etapas básicas de apoyo hacia las autoridades electorales de las Américas. La primera es la que acompañó a las transiciones democráticas (en los 80 y 90) y permitió instalar a las autoridades electorales como los entes a cargo de organizar y administrar las elecciones. De hecho, el apoyo internacional para la promoción de la democracia se invirtió en fortalecer estas entidades como órganos electorales con una infraestructura básica para operar. Los desafíos principales que se

¹ Estos temas fueron validados con las autoridades electorales participantes en la Quinta Reunión Interamericana de Autoridades Electorales celebrada en Quito, Ecuador del 23 al 24 de abril de 2008.

enfrentaron en esa época fueron principalmente la falta de experiencia y de conocimientos básicos sobre la organización de procesos electorales. Por lo tanto, instituciones de cooperación horizontal brindaron asistencia técnica a los organismos electorales de varios países para establecer la infraestructura básica para organizar elecciones.

La segunda etapa es la que está vigente en la actualidad, en donde el enfoque consiste en la profesionalización del trabajo que las autoridades electorales realizan. En los últimos años, los organismos electorales han llevado a cabo una serie de avances importantes. En el proceso de consulta y análisis llevado a cabo para producir la publicación “El Ciclo Electoral 2005-2006 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA”, se reconoció que se ha logrado un gran avance en la organización y administración de procesos electorales, y existen tendencias positivas sobre la inclusividad, limpieza, libertad, y periodicidad de las elecciones, así como sobre la alternabilidad de los cargos públicos electivos. Sin embargo, existen temas que atender y uno de los cuatro temas identificados por la SG/OEA como prioritarios para mejorar los sistemas y procesos electorales es el papel de la autoridad electoral como actor clave para la organización y administración de un proceso electoral.²

Como se pudo constatar en las Misiones de Observación Electoral (MOEs) desplazadas por la SG/OEA durante el período 2005-2007, así como en lo que va de 2008, las autoridades electorales del hemisferio ahora enfrentan el desafío significativo de asegurar que todas las partes interesadas (electores, partidos políticos, etc.) confíen en el proceso electoral y perciban a los organismos electorales como creíbles. La confianza que tengan o no la ciudadanía y los partidos políticos en la actuación de los organismos electorales y en su manejo de los procesos electorales es vital no sólo para el éxito del proceso electoral en sí, sino también para la credibilidad del gobierno que resulte electo en un proceso determinado. En la encuesta realizada en 2007 por Latinobarómetro, sólo un 38% de los ciudadanos indicaron que tenían “mucho” o “algo” de confianza en los tribunales electorales.³

La mejor defensa ante las críticas a un organismo electoral es contar con un alto nivel de profesionalización, transparencia e imparcialidad en la realización de sus tareas. La evidencia recogida por la SG/OEA a través de sus análisis y observaciones muestra, al menos, una correlación entre el nivel de profesionalización de una autoridad electoral y la credibilidad de la cual este organismo goza entre el electorado y los partidos políticos. Mientras más alta sea la calidad, precisión, integridad y profesionalismo con el cual las autoridades electorales organizan los procesos, es mayor la probabilidad de que estos procesos se perciban como creíbles.

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

² Los otros tres factores incluyen: (1) el estado de los registros electorales en la región; y la identificación de algunas áreas que deben ser atendidas con urgencia; (2) la situación de la incorporación de nuevas tecnologías electorales en la región y su aplicación en algunos de los procesos electorales entre 2005 y 2006, y (3) lo referido a las condiciones de financiamiento de la actividad política y el acceso equitativo a los medios de comunicación por parte de todos los participantes de la contienda electoral.

³ Informe Latinobarómetro 2007, p. 92.

Una de las actividades que se espera consolidar a través del DECO es la institucionalización de las Jornadas Electorales Interamericanas de manera anual, un proceso de ejercicios a nivel académico y técnico para apoyar a la profesionalización de las autoridades electorales de la región e impulsar la cooperación horizontal. En efecto, la problemática que las Jornadas intentan atender es la necesidad de una continua profesionalización de la autoridad electoral, es decir, el continuo fortalecimiento de las habilidades de los miembros y funcionarios de los organismos electorales, de manera tal que se vea reflejado en un mejor desempeño en la organización de elecciones.

En el marco de esta problemática tan amplia y sobre la base del análisis anteriormente mencionado, además de tomando en cuenta los temas identificados por los propios miembros de autoridades electorales en la Quinta Reunión Interamericana de Autoridades Electorales realizada en Quito, Ecuador, del 22 al 24 de Abril de 2008, las Jornada tomará como focalización tres temas identificados como clave para la exitosa organización de procesos electorales: (a) la necesidad de mejorar los registros electorales, (b) la necesidad de fomentar el financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales, y (c) la necesidad de fortalecer la participación electoral a través de campañas de educación cívica y capacitación de miembros de mesa. Estos son temas sobre los cuales las mismas autoridades electorales expresaron tener deficiencias y sobre los cuales les gustaría incrementar sus niveles de profesionalización.

Tal como se mencionó anteriormente, la Primera Jornada Interamericana Electoral está impulsada por la SG/OEA en colaboración con IFE, FLACSO, e IDEA Internacional, para tomar ventaja de su experiencia y conocimiento variado para facilitar la organización y ejecución de esta iniciativa. Cada una de las instituciones contribuye con un área de expertise académico y técnico, y una experiencia internacional importante. El Instituto Federal Electoral de México (IFE) es un organismo público autónomo permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, responsable de organizar las elecciones federales en México. Fue creado en octubre de 1990 por mandato constitucional y su funcionamiento se rige por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Desde su nacimiento en 1993 y hasta la fecha, la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE ha impulsado activamente la cooperación técnica electoral a nivel internacional. A partir de diferentes acuerdos y convenios con diversas organizaciones internacionales o autoridades electorales de otras naciones ha participado en misiones de asistencia técnica y de observación electoral en más de 15 países del continente americano; ha organizado diferentes visitas oficiales tanto a organizaciones internacionales como a organismos electorales de otros países; y ha realizado diversos eventos de promoción democrática y capacitación electoral, así como publicaciones. El aporte del IFE a esta actividad se basa en su vasta experiencia en la coordinación técnica de congresos, conferencias, seminarios, foros, cursos y talleres, con perspectivas interdisciplinarias y de análisis electoral comparado, que han facilitado la cooperación horizontal entre diferentes grupos de interés a nivel internacional.

Por su parte, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales cumplió, en 2007, 50 años contribuyendo desde las ciencias sociales a la equidad, la inclusión social, la democracia y la cooperación internacional entre los países de América Latina y el Caribe. Desde su creación el 16 de abril de 1957 en Santiago de Chile, por iniciativa de UNESCO, FLACSO se ha orientado a la investigación, docencia, difusión científica y cooperación técnica en la región. Desde 1975, FLACSO adoptó un sistema descentralizado y como resultado se crearon nuevas sedes en el

continente. En la actualidad, el Sistema FLACSO está integrado por las Sedes Académicas de Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México y los Programas de Cuba, El Salvador y República Dominicana. La Secretaría General se encuentra en San José de Costa Rica. FLACSO contribuye a la Jornada con su trayectoria académica y metodológica; trae una amplia experiencia en vincular la docencia con la investigación en un marco de amplia pluralidad de perspectivas teóricas y metodológicas.

Finalmente, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), fundado en 1995 como una institución intergubernamental con 25 estados miembros, apoya a la democracia sostenible por todo el mundo. Su objetivo es fortalecer los procesos e instituciones democráticas. Las fortalezas de IDEA Internacional se concentran en las áreas de: recursos del conocimiento, a través de redes de expertos, bases de datos, manuales de apoyo y páginas web; propuestas de política para incitar el debate y acción sobre la democracia; y asistencia en reformas democráticas como respuesta a solicitudes nacionales específicas. La organización trabaja en cooperación con formuladores de políticas públicas, gobiernos donantes, organismos y agencias de la ONU, organizaciones regionales y otros actores trabajando en la construcción de la democracia. Sus áreas de especialización incluyen: procesos electorales, procesos de representación política, procesos de construcción de constituciones, democracia y género, democracia y seguridad y evaluación de la democracia. IDEA Internacional trabaja en todo el mundo. Su sede principal es en Estocolmo, Suecia pero también tiene oficinas en Nueva York y Bruselas, África, Asia del Pacífico además de un amplio programa regional en América Latina.

METODOLOGÍA

Descripción general

La metodología de la Jornada refleja su doble función de ofrecer una capacitación académica-técnica dictada por profesores y expertos en el área, la cual a la vez fomenta la cooperación horizontal entre las autoridades electorales. Además, reconociendo que los procesos electorales se concentran dentro de los retos para la democracia, la Jornada está desarrollada de una forma que presenta herramientas técnicas dentro de sus contextos académicos y políticos.

La metodología de la Jornada pretende que los participantes aborden los temas de profundización propuestos, desde su propia realidad, con el fin de lograr que cada uno de ellos reciba la mayor cantidad de información de parte de los expositores, los casos y las experiencias de sus pares. Desde una perspectiva de la educación para adultos, la Jornada pretende que los participantes aborden temas que son relevantes en su hacer; que descubran la utilidad práctica de los contenidos expuestos y que, en aquellos ámbitos donde la rutina se haya impuesto, puedan repensar los procesos que se dan por hecho para descubrir una manera de mejorar sus prácticas y procedimientos.

Organización del trabajo durante la Jornada

La presentación de los tres temas de la Jornada, se abordarán en forma de conferencias magistrales por las mañanas, seguidas de una discusión abierta para resolver dudas de parte de los participantes. En estas sesiones, tomando como base la perspectiva académica, cada uno de los tres temas específicos se situará dentro de un contexto teórico vinculado con su contenido: la integridad del proceso electoral, la calidad de la democracia, y la participación y legitimidad de la democracia.

Posteriormente, se trabajará en paneles de discusión y profundización donde los invitados podrán profundizar y/o operativizar los temas del día. Estos paneles tendrán una combinación de profesores, expertos, practicantes y representantes de la cooperación internacional para tratar los sub-temas que se han identificado como prioritarios para esta Jornada.

Se seguirá estas sesiones con un análisis de estudios de casos de experiencias realizadas en la temática, donde los participantes tendrán la oportunidad de escuchar casos reales de cómo se han abordado (exitosa y/o fallidamente) la solución a problemas planteados dentro del ámbito macro que se ha venido estudiando en el día. Estos casos se compartirán en forma de presentaciones de algunos participantes seleccionados a través de un cuestionario llenado antes del curso, y se dividirán estas presentaciones en grupos para trabajar sobre temas relevantes a su experiencia nacional o a su interés particular.

Para culminar, el trabajo grupal de los participantes les permitirá identificar las características más significativas del tema en la realidad de cada participante. Esta metodología se trata de que cada participante pueda realizar un contraste que les permita identificar brechas entre lo considerado como aceptable y/u óptimo dentro de la realidad de su país, conforme a la diversidad de experiencias regionales, el desarrollo de sus sistemas y sus retos principales. Además, se buscará la aplicación práctica del conocimiento adquirido sobre los tres temas de enfoque a través de la presentación de propuestas por parte de los participantes que permitan realizar las mejoras necesarias según sus propios diagnósticos (ver abajo). Los participantes tendrán la oportunidad de asistir y participar en cada uno de los temas, por lo que se debe considerar, que en el trabajo previo deberán traer información de su realidad en todos estos aspectos.

Adecuación y aplicación del contenido de la Jornada a las experiencias regionales

Para asegurar la relevancia de esta aplicación práctica a los respectivos contextos nacionales, los participantes tendrán la responsabilidad de comenzar a participar activamente desde antes de su llegada al curso. Una vez que sean seleccionados por el Comité de Selección e informados de su selección, se les enviará un cuestionario sobre su experiencia personal en las áreas de enfoque del curso y sobre la experiencia de la institución que representarán en el curso. Este cuestionario será utilizado para orientar las presentaciones de los profesores de acuerdo con el nivel de desarrollo en los temas y sobre los retos que enfrente cada país. Por lo tanto, los cuestionarios sólo serán compartidos con los organizadores y profesores del curso.

Además, el cuestionario se usará para determinar estudios de casos relevantes para el trabajo en grupo, y de hecho se pedirá que algunos de los participantes preparen una presentación sobre la experiencia específica realizada en su país o institución, que guiará la discusión grupal y la transferencia horizontal de conocimiento. A tal efecto, las organizaciones contrapartes de la Jornada seleccionarán algunas experiencias nacionales representativas y les proveerá oportunamente a los representantes de los países/organismos respectivos los términos de referencia que faciliten la preparación de esa presentación.

La intención del segundo componente de preparación es que cada uno de los participantes formulen, a partir de las impresiones, conocimientos y experiencias intercambiadas durante la Jornada, una iniciativa de acción concreta que contribuya al mejoramiento de alguna práctica o a incorporar alguna innovación en el quehacer institucional dentro de su área de responsabilidad, en el entendido de que se vinculará con alguno de los tres ejes temáticos examinados en la Jornada.

A este efecto, el becario formulará una propuesta preliminar antes de su llegada a México para participar en la Jornada. Durante el curso, esta propuesta se refinará a través de los intercambios con sus colegas, las presentaciones de los expertos y el trabajo en grupos. Hacia el final del curso, los participantes entregarán sus propuestas que servirán de base para la realización de los compromisos y trabajos ex - post que se derivarán de la Jornada. Estos proyectos también formarán la base de seguimiento por parte de la SG/OEA al final del curso, ya que todos los participantes tendrán que comprometerse a presentar por lo menos un reporte sobre los alcances y el desarrollo del proyecto después de volver a su país a seis meses de haber completado la Jornada. De esta forma, el producto del proyecto, relacionado a uno de los temas centrales del curso, tendrá un componente de sostenibilidad a través del tiempo ya que se extenderá antes y después del curso para mejorar el seguimiento y profundización del contenido y para promover el intercambio de información entre los participantes.

Ejercicio de simulación para unificar y aplicar los conocimientos hacia la realidad política

Como actividad de culminación de la Jornada, se pretende realizar un ejercicio de simulación que le permita a diferentes grupos de participantes, enfrentarse a los problemas más comunes en cada una de las áreas o temas desarrollados. La idea es que los participantes puedan identificar los problemas y desarrollar estrategias que le permitan encausar y proponer una solución realista (con las limitantes que les señalará el contexto). Para este ejercicio, los participantes deberán identificar actores, recursos y condiciones mínimas necesarias que se deberá contar en cada caso para poder enfrentar exitosamente las demandas a las que serán expuestos por las condicionantes que les señalará el juego.

Como ejercicio unificador, esta parte final de la Jornada no solo brindará un cierre que revele las conexiones entre los tres temas para la credibilidad del proceso electoral, sino que también identificará otras preguntas y áreas que se tendrán que tocar en versiones futuras de la Jornada.

Evaluación de proceso, entrega de los resultados y definición de acciones futuras

Finalmente, se considerará un mecanismo de autoevaluación de los participantes que permita identificar los aprendizajes más significativos que obtuvieron en el proceso. Al mismo tiempo, se podrá entregar una retroalimentación general de los elementos más relevantes a mejorar y categorías generales de fortalezas y debilidades para cada uno de los temas. Como parte de este proceso, se compartirá información que permita la configuración de redes de apoyo entre los participantes y posterior a la Jornada se entregará un inventario de las herramientas, casos, bibliografías y aportes que le permita a cada participante seguir profundizando en cada uno de los temas. Por último se señalarán las instrucciones del trabajo ex-post y se señalarán a los responsables de facilitar en trabajo futuro.

CURRÍCULO GENERAL

El currículo general consistirá en el desarrollo de un marco general sobre los tres temas que unifique los componentes de la Jornada a la luz de los principales retos que enfrenta la democracia en Latinoamérica y el Caribe. La Jornada se iniciará con una conferencia magistral que buscará establecer la conexión entre el rol de los participantes como funcionarios de los organismos electorales y el desempeño de la democracia representativa en sus países. Además, esta forma de presentar los tres temas asegurará su contextualización académica-política y permitirá el intercambio de conocimientos a través de las líneas de especialización de los participantes.

Las organizaciones contrapartes han identificado un tema macro que se tratará en cada sesión de la Jornada, y que formarán el contenido de este marco general. Estos incluyen: la integridad del proceso electoral en la sesión del mejoramiento de los registros; la calidad de la democracia en la sesión de financiamiento de partidos políticos y campañas y; la credibilidad y legitimidad democrática en la sesión sobre la participación ciudadana a través de educación cívica y capacitación de miembros de mesa.

Adicionalmente, hay dos temas transversales a los tres módulos que serán tratados como parte del currículo general: la inclusión de grupos sub-representados en los procesos electorales, y las relaciones de la autoridad electoral con grupos de la sociedad civil y los partidos políticos.

Sobre el primero, un importante componente del currículo general trata de prestar especial atención a la inclusión de dos grupos: las mujeres y las poblaciones indígenas, grupos tradicionalmente sub-representados en los procesos electorales de la región. Aunque este tema de inclusión es relevante a los tres temas del curso, se tocará en particular dentro de las áreas del financiamiento de las campañas electorales y de educación y capacitación cívica-electoral, para brindarles a los participantes el conocimiento de los expertos y la experiencia de estas áreas sobre la inclusión social y democrática.

Dentro del segundo tema, las relaciones de las autoridades electorales con grupos de sociedad civil y partidos políticos constituyen un factor fundamental para que las autoridades realicen su trabajo en forma transparente y reconociendo la necesidad de mantener mecanismos de diálogo y acceso para la ciudadanía. En el marco democrático, la voluntad de la población no sólo se expresa de forma directa a través del voto, sino también incluye una necesidad de aglutinamiento de intereses mediante instituciones interlocutoras entre el pueblo y el estado. Adicionalmente, las críticas respecto a la credibilidad de las autoridades electorales se han vinculado en algunos casos con la percepción de la exclusión ciudadana en la toma de decisiones.⁴ La relación entre estas instituciones es particularmente relevante a la Jornada en lo que concierne el acceso de la sociedad civil y al los partidos políticos al registro electoral, y al sistema de financiamiento de partidos políticos y las campañas electorales. También es relevante la relación de la autoridad electoral con los medios de comunicación, al igual que el diseño de una campaña cívica-electoral en coalición con otros actores.

MEJORAMIENTO DE LOS REGISTROS ELECTORALES

El registro electoral o padrón electoral, se refiere al archivo oficial que contiene a todos los ciudadanos aptos para votar, y que, a través de procesos de depuración (exclusión de inhabilitados) y actualización, se convierte en el archivo dinámico de electores que sirve de base para cada proceso electoral. Esta es una herramienta fundamental para el buen ejercicio de la democracia y debe incluir de forma exacta e inequívoca a los ciudadanos autorizados para ejercer el sufragio.⁵

Hay dos razones principales por las cuales es importante tener un registro electoral actualizado y que refleje la composición real de los ciudadanos aptos para votar: el empoderamiento de la ciudadanía a través del sufragio, y la seguridad del proceso electoral para evitar la posibilidad de

⁴ Por ejemplo, ver el estudio “El proceso electoral desde la óptica de la sociedad civil,” FLACSO Costa Rica, 2006.

⁵ SG/OEA. Documento- Plan Operativo para la Auditoría Integral de Registro Electoral.

fraude y la cedulación ilegal. Para cumplir con estas dos funciones clave que vinculan el estado con la ciudadanía, la autoridad electoral juega un rol importante por ser quien debe llevar a cabo los procesos de depuración, actualización y modernización y quien informa al electorado sobre la necesidad de mantener sus registros actualizados.

En América Latina, los registros electorales son instrumentos vitales que han experimentado grandes avances, pero que, a la vez, requieren mayor afinación ya que presentan algunos retos en los aspectos de integridad, fiabilidad, seguridad y accesibilidad. Estos desafíos se deben a distintas causas incluyendo: las dificultades con los procesos manuales, el deterioro de los folios o libros de registro civil, la falta de mecanismos de verificación y control, las elevadas tasas de sub-registro, las pobres estructuras institucionales de las entidades de registro, la falta de capacitación adecuada de los funcionarios de los registros y la limitada utilización de tecnología que contribuya a la sistematización de los mismos.⁶

Entre los retos identificados en la publicación “El Ciclo Electoral 2005-2006 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA”, se señala que en algunos casos observados, hubo cuestionamientos a la calidad de los registros electorales y se hicieron llamados para su actualización y modernización (con el uso de nuevos mecanismos para el registro de ciudadanos, auditoría, y depuración, etc.).⁷ Estas debilidades dejan no sólo el proceso electoral abierto a cuestionamiento, sino también limitan el papel del estado en empoderar a su ciudadanía a participar en democracia. Con el fin de mejorar la capacidad de la autoridad electoral para mejorar la calidad del registro y mitigar este tipo de cuestionamiento, la Jornada se enfocará en los temas de acceso para la verificación, inspección, y observación del registro, su depuración, y los mecanismos de control de los registros electorales.

Acceso para la verificación, inspección, y observación del registro

Un factor importante en la formación un registro que cumpla con su propósito central de garantizar el sufragio y evitar el fraude electoral es el proceso de verificación, inspección, y observación de parte de los partidos políticos y la sociedad civil. Este proceso implica la necesidad de una buena coordinación entre las autoridades electorales y los partidos políticos. En muchos países, hay una ley que confiere a la ciudadanía y a los partidos políticos el derecho de verificar los datos del registro electoral, y de verificar si se encuentran con capacidad legal de votar y si están correctos sus datos de domicilio. Esta verificación e inspección generalmente se realiza a través de la publicación del registro en las oficinas de la autoridad electoral o en una pagina de Internet, o a través de un centro de atención telefónica.

Otro componente de la ley electoral suele tener una provisión para que los partidos políticos observen al registro electoral para su depuración. La autoridad electoral está obligada a pronunciarse sobre cada una de estas observaciones, señalando aquellas que fueron o no procedentes y justificando esa decisión. Junto con la posibilidad de establecer una protesta de parte de los ciudadanos a inscribirse o corregir su información en el registro, estos mecanismos de acceso forman una parte importante de control sobre la calidad del registro.

⁶ SG/OEA, 2007. Perfil de Proyecto- “Asistencia Técnica del Tribunal Superior Electoral del El Salvador 2007-SPA 0710”.

⁷ (Ciclo 52)

Depuración de los registros electorales

Una de las preocupaciones específicas que surgieron de las recomendaciones de varias MOEs en el período 2005-2006 incluyó la necesidad de depurar los registros de electores para la formación de registros electorales más actualizados y confiables.⁸ La importancia de tener un registro actualizado se concentra en dos puntos centrales: la seguridad del padrón y la afirmación del voto a las personas aptas para ejercerlo. En algunos países resulta particularmente difícil la depuración del padrón de las personas fallecidas y de las que migran al extranjero. Esto tiende a desvirtuar los números reales del padrón electoral y sobreestimar el nivel de abstencionismo. En otros casos, la legislación no facilita las depuraciones del padrón, o no hay requisitos expresos de residencia para poder ejercer el voto. Sin embargo, un sistema de depuración es esencial para la credibilidad del registro en sí, dado que en las auditorías del registro electoral, en ellos se basa el grado de confiabilidad del registro. Por lo tanto, la realización de la depuración es clave para generar mayor confianza ciudadana y la tranquilidad de los partidos políticos.

Mecanismos de control de calidad

Otro tema de gran complejidad e importancia relacionado al registro electoral son los mecanismos de control de calidad que garantizan que los ciudadanos aptos para votar ejercen su derecho de sufragio. Estos mecanismos incluyen procesos de verificación ciudadana para actualizar datos relacionados a domicilio, nombres, edades, ocupación, y fallecimientos. La verificación de estos datos es un proceso que involucra la tecnología del mantenimiento del registro, las pruebas bi-direccionales de verificación de la calidad del registro (del registro al votante y al revés), y la verificación pública del registro por la ciudadanía y los partidos políticos para el proceso de objeciones y correcciones.

Además, para asegurar la buena formación de un registro, hay que tomar en cuenta la necesidad de controlar la calidad de sus fuentes de datos. En algunos países la función del registro de los electores y formación del padrón electoral recae en la misma institución electoral, mientras que en otros, estas responsabilidades se encuentran en instituciones diferentes, como el Registro Civil, por ejemplo. Esto resulta en la necesidad de que la información de los electores sea solicitada por el organismo electoral a las otras instituciones ante la inminencia de un proceso electoral.⁹ El control de las fuentes primarias del registro depende de la calidad de los mecanismos de control de estas instituciones. Sin embargo, si no hay un buen control de estas fuentes, el resultado final puede afectar la integridad del proceso electoral, ya que el paso de información no actualizada puede resultar en un registro electoral inflado y con datos erróneos.

Los procesos técnicos, estadísticos, y programáticos de estos mecanismos están sujetos a grandes variaciones de calidad y profesionalización dentro de Latinoamérica y el Caribe, y por lo tanto son críticos a la credibilidad de una de las funciones centrales de la autoridad electoral. En

⁸ Entre 2005 y 2006, en Centroamérica, la SG/OEA desplazó Misiones de Observación Electoral a El Salvador, Honduras y Nicaragua. En Sudamérica observó las elecciones ocurridas en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En el Caribe se observaron los comicios en Guyana, la República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía. De éstas, siete fueron presidenciales, tres parlamentarias, siete legislativas (cinco concurrentes y dos no concurrentes), y cuatro municipales o regionales. En este mismo período se observaron dos referendos: uno en Panamá sobre la expansión del Canal y otro en Bolivia sobre autonomías regionales. En Bolivia se observó además la elección de miembros de una Asamblea Constituyente. La SG/OEA también tuvo una presencia limitada en los procesos presidenciales y legislativos ocurridos en Costa Rica y México.

⁹ (Ciclo 52)

conjunto, estos mecanismos de control de calidad influyen la credibilidad e integridad no solo del registro, sino también del proceso electoral en sí.

Con base en lo anterior, la necesidad de mejorar los registros electorales constituye una prioridad para la SG/OEA y los países del hemisferio. Pese a los avances en la materia, los países necesitan apoyo no sólo incrementando los niveles de profesionalización de las autoridades electorales en este ámbito sino también a la vez brindándoles herramientas para mejorar los distintos aspectos que han generado dudas sobre la calidad de los registros electorales.

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES

El tema del financiamiento de la política es cardinal para los países miembros de la SG/OEA, y así está reflejado en la Carta Democrática Interamericana, la cual señala que se debe prestar especial atención a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de las actividades de los partidos políticos.¹⁰ El efectivo cumplimiento de las leyes de financiamiento político es importante para mantener y fortalecer la confianza en las instituciones y los procesos electorales, y además para evitar desigualdades en la participación electoral de los ciudadanos.¹¹

Antes de profundizar sobre el tema del financiamiento de la política, es importante resaltar su importancia y relevancia respecto al tema de la calidad de la democracia. Dentro de un sistema democrático, la representación de intereses por instituciones interlocutoras habilita la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones a través de la compilación de opiniones. Esto le da un papel fundamental a la existencia de un sistema fuerte de partidos políticos, como el lugar donde se concentran plataformas ideológicas. Además, la fortaleza del debate de ideas y políticas mediante un fuerte sistema de partidos políticos puede contribuir a evitar la toma de decisiones de una forma unilateral por el poder ejecutivo dentro de la llamada “*democracia delegativa*”, la cual se caracteriza por un ejecutivo fuerte que dirige sin consultar a los balances institucionales.¹² Consecuentemente, medidas que se enfoquen en como fortalecer el papel de los partidos políticos para representar adecuadamente los intereses de la ciudadanía se han convertido en una prioridad para fortificar la calidad de la democracia en el hemisferio.

Para que una elección sea competitiva y garantice igualdad de condiciones para los candidatos, una premisa básica consiste en contar con un financiamiento de la actividad política que garantice dicha equidad, es decir, que haya igualdad de condiciones para entrar al juego electoral. Sin embargo, la regulación del financiamiento de los partidos políticos es un gran desafío ya que en los últimos años, se han incrementado las inquietudes sobre el ingreso de fondos privados que comprometen, en muchos casos, la autonomía de los partidos políticos y corrompen a las autoridades políticas a la hora de desempeñar sus funciones. Incluso está el problema del financiamiento de la política por grupos de narcotráfico u otros actores que pretenden desafiar el control del estado sobre la seguridad pública. Este tipo de casos no sólo afecta la confianza de la ciudadanía en el sistema democrático y en sus instituciones y procesos

¹⁰ Organización de los Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, Artículo 5.

¹¹ José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Ceremonia Inaugural de la XXXVII Asamblea General de la SG/OEA, Panamá, 3 junio de 2007.

¹² Guillermo O'Donnell, 1994. “Delegative Democracy?” *Journal of Democracy* 5, p 55-69.

electorales, sino que a la vez afectan la habilidad de dicho sistema para representar los intereses de la ciudadanía y la posibilidad de un candidato a ser elegido de forma equitativa.

La Primera Jornada Interamericana Electoral tocará tres temas básicos en esta área: consideraciones necesarias en el desarrollo de una ley de financiación, control de gasto y fiscalización, y acceso y equidad en la participación de grupos sub-representados y en su presencia en los medios de comunicación.

Consideraciones centrales en el desarrollo de una ley de financiación

Según el análisis realizado por la SG/OEA sobre el ciclo electoral 2005 – 2006 es vital garantizar el financiamiento público de las actividades políticas, a fin de garantizar cierta igualdad de oportunidades para todos los candidatos. Al mismo tiempo, es fundamental contar con legislación que asegure la transparencia de las fuentes y los usos del financiamiento privado. Dentro del hemisferio existen varios niveles de desarrollo del financiamiento de los partidos políticos, con algunos países recién comenzando a pensar y debatir sobre el establecimiento de un sistema de financiamiento, mientras que otros ya cuentan con una larga experiencia llevando a cabo la instrumentación de este tipo de sistema.

Dentro de las consideraciones básicas para el desarrollo de una ley, es vital aprender de los distintos modelos y experiencias de seguimiento y control del financiamiento político, algunos con una cobertura amplia, que incluyen obligaciones de entrega de información, límite de gastos, financiamiento público y acceso a la información por parte de la ciudadanía; y otros muy laxos o incluso inexistentes. Haciendo referencia específica al Caribe y América Latina, un estudio realizado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos señalaba, en 2003, que en estas dos regiones se pide menos información sobre el financiamiento de los candidatos y partidos que en la mayoría de las otras regiones del mundo.¹³

En seguimiento a la normativa del financiamiento de la política, y según un estudio realizado en el 2005 por el Instituto Federal Electoral de México en conjunto con la SG/OEA, dentro del debate sobre la nueva legislación o reforma de leyes para controlar el financiamiento de la política, existen varios criterios principales a considerar. Estos son: el financiamiento público directo; el financiamiento público indirecto a través de acceso gratuito a medios electrónicos, regímenes fiscales especiales, o franquicias; regulaciones sobre el origen y los montos del financiamiento; límites globales a los gastos de campaña; límites a la contratación de publicidad; y los sistemas de control y fiscalización del financiamiento público.¹⁴ Cabe destacar que no existe una fórmula convenida sobre lo que constituye la mejor combinación de éstos, lo cual genera un desafío o dilema para regular el financiamiento o reformar los dispositivos existentes en cada país.

Dentro de la región, existen distintas visiones y modos de apoyo del estado a los partidos; no son los mismos de país a país. Por ejemplo, uno de los temas de discusión en este ámbito es si debiese existir financiamiento público permanente para actividades ordinarias de los partidos políticos y una asignación adicional para gastos de campaña. En la actualidad, el financiar con recursos públicos las actividades ordinarias y campañas electorales es una modalidad que

¹³ United States Agency for International Development. Manual de Financiamiento de la actividad política: Una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes. Noviembre, 2003, p. 37.

¹⁴ Carlos Navarro Fierro, 2005. Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Instituto Federal Electoral de México y Organización de Estados Unidos.

comparten Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana. A excepción de Bolivia, los partidos políticos de estos países acceden al financiamiento público únicamente a partir del registro o reconocimiento legal que tengan.¹⁵ En el caso de Bolivia, además se exige un umbral de votación como requisito para disponer de los fondos públicos.¹⁶ Sin embargo, dentro de estos Estados que comparten modalidades sobre el financiamiento público en los temas anteriormente mencionados, dichas modalidades también varían, por ejemplo, en cómo llevar a cabo la fiscalización efectiva de los recursos proporcionados por el gobierno.

Control de gasto y fiscalización

Aún cuando existe una ley de financiación, las normas, procedimientos e instrumentos para el control del financiamiento político pueden fortalecer la confianza de los electores y actores políticos (partidos, candidatos) siempre y cuando éstos se lleven del papel a la práctica. Por esto, un desafío compartido tanto por los países que cuentan con un avanzado esquema normativo para el financiamiento de la política, como por aquellos que apenas están iniciando el debate, es la necesidad de desarrollar e instrumentar mecanismos efectivos para el cumplimiento de la legislación.

Para hacer cumplir la normativa nacional, es vital fortalecer a los órganos electorales, al igual que sus recursos humanos, financieros y tecnológicos que algunas veces son escasos. Además, otro elemento determinante para un efectivo cumplimiento de esta normativa es contar con la voluntad política para transparentar ante la ciudadanía el uso de los recursos financieros por parte de las organizaciones políticas y los candidatos. Las autoridades electorales deberían disponer de la capacidad necesaria para impulsar acciones que le permitan a la ciudadanía contar con información amplia y completa sobre el uso de los recursos durante las campañas, pero también en períodos no electorales. Si siguen las tendencias de las experiencias recientes, los costos de las campañas seguirán incrementándose en el futuro y el control constante en la aplicación de la normativa de financiamiento se convertirá en una herramienta fundamental para dar seguridad a los electores que los procesos electorales son justos y transparentes.

Acceso y equidad en el financiamiento: medios de comunicación y la perspectiva de género

Un tema importante a resaltar en consideración del acceso y equidad del financiamiento de la política es el tema de los medios y su impacto en el gasto electoral.¹⁷ Según el análisis de la SG/OEA, el acceso equitativo a los medios de comunicación masiva en la región es un desafío ya que no todos los países del hemisferio aseguran tiempos igualitarios y tiempos gratuitos a los candidatos. Por lo tanto, en muchos países, el acceso a la información y el conocimiento público dependen de los recursos públicos con los que se cuenta. Esto ha llevado a una discusión sobre el papel que los medios de comunicación juegan en las elecciones. Según el análisis, es básico reconocer que los medios de comunicación masiva no necesariamente son neutrales en las elecciones y por ello es importante que las propuestas de todos sean conocidas por otros.¹⁸

¹⁵ Dr. Leonardo Valdés Zurita, “El Fortalecimiento de la Confianza Ciudadana en los Procesos Electorales: la Función de las Autoridades Electorales en el Financiamiento Político y la Participación Electoral” presentación en la Quinta Reunión Interamericana de Autoridades Electorales, 23 de abril de 2008.

¹⁶ Carlos Navarro Fierro, 2005. Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Instituto Federal Electoral de México y Organización de Estados Unidos, p. 35.

¹⁷ Organización de los Estados Americanos. El ciclo electoral 2005 – 2006 en las Américas: Un balance de la Secretaría General de la OEA. 2007, p.50.

¹⁸ Ídem.

Tanto los analistas como los líderes políticos están de acuerdo en que la centralidad de los medios masivos en las campañas electorales en las Américas ha contribuido de manera significativa a los altos costos de las campañas. Algunos estudios estiman que la televisión, radio y encuestas representan entre el 60 y 80 por ciento de los gastos totales de las campañas políticas. Quince de 17 países de América Latina han instrumentado algún tipo de regulación sobre los medios de comunicación, con el fin de reducir los gastos, lograr una mayor transparencia en el proceso electoral y promover una mayor equidad en el mercado político.¹⁹ Sin embargo, la discusión sobre el acceso y uso de los medios de comunicación para fines electorales continúa, incluyendo el reconocimiento de que no existe panacea legislativa para garantizar de manera perfecta el acceso equitativo a los medios de comunicación y su financiación transparente.

Finalmente, otro reto en el área de la equidad del financiamiento de la política es la inclusión de la perspectiva de género. Este es un tema importante a considerar ya que existe evidencia que señala que la ausencia de la dimensión de género en los sistemas de financiación afecta negativamente a las mujeres, pues el mantenimiento del recargo del trabajo doméstico y el que representa el cuidado del hogar y las personas dependientes, continúa impidiéndoles participar de la vida pública y política en igualdad de condiciones que los hombres, por lo que requieren mayor apoyo en este ámbito.²⁰ Según un estudio del tema en el Caribe, las mujeres enfrentan más obstáculos que los hombres para la participación en la vida política y uno de estos obstáculos es su carencia de acceso al financiamiento político.²¹

La entrada de las mujeres en los sistemas y partidos políticos no sólo es una cuestión de justicia, sino que tiene un marcado interés para los propios partidos y sistemas políticos ya que la equidad de género está relacionada a la legitimidad de la política y sobre todo a los fundamentos de la representación. Si los sistemas y partidos políticos se mostraran en el futuro con enormes trabas para las mujeres, la deslegitimación de la política podría aumentar.²²

En conclusión, el financiamiento de la política en la región es un área que presenta desafíos y retos importantes en donde aún queda mucho por hacerse para garantizar la equidad en los procesos electorales y democráticos. Mediante el fortalecimiento de su capacidad para contribuir a los debates sobre la forma del sistema de financiamiento tanto como el control y fiscalización de ese sistema, las instituciones electorales tienen la oportunidad de afectar directamente a la calidad y el funcionamiento de la democracia de su país.

¹⁹ Organización de los Estados Americanos. El ciclo electoral 2005 – 2006 en las Américas: Un balance de la Secretaría General de la OEA, 2007, p. 55.

²⁰ Griner, Steven y Daniel Zovatto, Ed. De las Normas a las Buenas Prácticas: El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica: Organización de los Estados Americanos y Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (International IDEA), 2004, p. 144.

²¹ Griner, Steven y Daniel Zovatto, Ed. From the Grassroots to the Airwaves: Paying for Political Parties and Campaigns in the Caribbean, Guatemala: Organización de los Estados Americanos y Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA), 2005, p. 70.

²² Idem.

FOMENTANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EDUCACIÓN CÍVICA Y CAPACITACIÓN DE MIEMBROS DE MESA

Recientemente, la literatura académica ha comenzado a reconocer que la participación de los ciudadanos en las discusiones y decisiones que afectan sus propias vidas a través de libertades políticas y diálogo con el Estado, son factores relevantes para la fortaleza de la democracia y el desarrollo socio-económico de un país.²³ Una de las principales herramientas para esta forma de participación es el voto, y por lo tanto, la participación electoral tiene un papel significativo.

Esta conceptualización de la necesidad de la participación ciudadana se vincula con el reconocimiento de que los ciudadanos no sólo gozan de derechos como el del voto, sino que la participación también es una responsabilidad. En el contexto latinoamericano y caribeño, varios países tienen leyes que requieren la participación electoral en forma de registro de voto obligatorio, incluyendo Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, y Uruguay,²⁴ mientras otros obligan a la participación de los ciudadanos en la logística de las elecciones a través de su participación como miembros de mesa, o funcionarios de casilla. La calidad de esta última forma de participación le da al ciudadano una visión más profunda del trabajo de la institución electoral, como la entidad ejecutora de capacitación de los miembros de mesa.

Esto presenta una oportunidad y un desafío para el organismo electoral, poniendo a prueba su credibilidad y legitimidad como institución a la vez de su papel como organizador del proceso electoral en sí. Dentro de este ámbito, se puede apreciar que las estrategias de aumento de participación ciudadana electoral se enfocan en dos terrenos: en el aumento del nivel de la participación electoral y en el mejoramiento de su calidad. En la Primera Jornada Interamericana Electoral, se tratará de tocar estos dos temas desde la perspectiva del papel que juega la autoridad electoral.

Aumentando el nivel de participación electoral

Durante las últimas décadas y por diversas causas que varían de contexto a contexto, la participación electoral ha disminuido en todo el mundo,²⁵ y las Américas no han sido ajenas a este fenómeno.²⁶ Aunque las tasas de participación han disminuido, un elemento positivo es que aproximadamente 50% de la población tiende a participar en elecciones.²⁷

Sin embargo, estas cifras no son alentadoras en una época en la que se han eliminado la mayoría de los impedimentos para la participación (como electores e incluso como candidatos) de grupos

²³ Sen, Amartya, 1999. *Development as Freedom*, Random House; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, *La Democracia en América Latina*.

²⁴ ACE Project Network: <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/705390376>

²⁵ Vale resaltar que no se pretende hacer un análisis comparativo de las tasas de participación electoral en los distintos países del Hemisferio sino brindarle herramientas generales a las autoridades electorales de los países sobre como incentivar la participación ciudadana en procesos electorales.

²⁶ International IDEA, 2006. *Engaging the Electorate: Initiatives to promote voter turnout from around the world*, p. 20. Traducción propia.

²⁷ Como evidencia de esto, por ejemplo, las tasas de participación electoral de las elecciones que la SG/OEA observó en el ciclo de elecciones 2005–2006 fueron las siguientes: Bolivia (84.5%); Colombia (45.3%); Costa Rica (65.2%); Ecuador - 1ra vuelta (59.5%); Ecuador - 2da vuelta (76.0%); El Salvador (41.4%); Guyana (68.3%); Nicaragua – Presidencial (61.2%); Panamá (43.3%) Perú – 1ra vuelta (88.7%); Perú – 2da vuelta (87.7%); Perú – Regionales (87.4%); República Dominicana (56.5%); Santa Lucía (58.5%); Venezuela (74.7%).

que históricamente fueron excluidos. Durante la primera mitad del siglo XX existían restricciones para el sufragio de las clases trabajadoras, los sectores populares y las mujeres en algunos países. Más avanzado el siglo, en los años cuarenta y sesenta, por razones políticas nacionales, se proscribieron partidos con determinadas ideologías, y en la década de los ochenta surgieron en regiones como Centroamérica restricciones producto de la falta de capacidad estatal para asegurar la integridad física de los candidatos y electores. Todos estos obstáculos para la participación se han superado, y en la actualidad existe una tendencia a introducir normas legales tendientes a crear mayores oportunidades de inclusión ciudadana. Éste es el caso, por ejemplo, de leyes promulgadas en la mayoría de los países latinoamericanos, que establecen cupos mínimos o requeridos de representación femenina en las listas parlamentarias.²⁸

En este sentido, en casi toda la región, el aumento de la participación electoral se percibe como una de las caras más visibles del proceso de construcción democrática.²⁹ Por consiguiente, la implementación sostenida de iniciativas que estimulen la participación electoral contribuye a apuntalar a las instituciones electorales como órganos comprometidos con los valores y principios del sistema democrático, otorgando además a todos los ciudadanos igualdad en el acceso a los espacios de toma de decisiones.

La literatura destaca diversas variables como particularmente influyentes sobre el nivel de participación electoral, sin embargo, dos son particularmente relevantes en este contexto: la existencia de reglas de voto obligatorio y sanciones eficaces para su aplicación y la percepción ciudadana de limpieza del proceso electoral. Respecto a estas dos variables, la autoridad electoral y sus acciones son determinantes.

Para afrontar el declive en la participación electoral mediante el mejoramiento de la percepción ciudadana de la limpieza del proceso, se han desarrollado distintas estrategias de involucramiento de los ciudadanos en el proceso a través de campañas de educación cívico-electoral. Bajo el marco general de campañas cívicas-electorales, hay tres tipos de actividades, incluyendo: campañas de información al votante sobre la logística de la elección; educación al votante que trata de aumentar el nivel de convicción ciudadana sobre el valor de su derecho a votar y que impulsa su participación en la elección y la educación cívica en general (que toma la forma de un proceso a largo plazo) sobre los conceptos de democracia, derechos, participación, y representación.³⁰

Estos tres niveles de campañas cívicas-electorales involucran a distintos actores y tienen distintos fines, pero la educación del votante es la más pertinente, en el mediano plazo, a la meta de aumentar la participación. Las autoridades electorales, como garantes y ejecutoras de los procesos electorales, están llamadas a instrumentar estrategias de promoción de la participación en este nivel. Pero además, es importante que la sociedad civil promueva campañas de este tipo, por lo cual la buena coordinación entre la autoridad electoral, la sociedad civil, y los medios de comunicación es importante para minimizar la duplicación y mantener la consistencia de la información.³¹

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004. La Democracia en América Latina, p. 91-92.

²⁹ Ídem, p. 151.

³⁰ European Commission, 2006. Methodological Guide on Electoral Assistance, p. 96.

³¹ Ídem, p. 96 -97

Dentro de esta categoría de educación del votante, y haciendo una clasificación del tipo de estrategia utilizada para impulsar la participación, se puede hablar de: a) campañas de información sobre el registro electoral, el tipo de elección, y el proceso electoral; b) campañas publicitarias que se enfocan a motivar al elector para acudir a las urnas; c) involucramiento de grupos de base para informar, registrar o movilizar a los electores; d) programas educativos dirigidos a instruir a ciertos grupos sobre el sistema y procesos democráticos; e) entretenimiento, con la concepción de que ciertos grupos se involucrarán más fácilmente en la política a través de la cultura popular y f) la promoción del voto, ofreciendo compensaciones materiales a cambio de la participación.

En relación a la participación electoral, el análisis realizado por la SG/OEA sugiere entre otras cosas, la necesidad de diseñar más programas de capacitación y, dependiendo de las zonas geográficas, más materiales en idiomas nativos. Además, reconoce que ciertos grupos, como los indígenas y afro-descendientes, siguen estando sub-representados en algunas áreas y posiciones de toma de decisiones, lo cual hace imperativo atender las diferencias nacionales y aumentar las consideraciones etno-culturales en los procedimientos electorales, especialmente en el diseño de estas campañas.³²

Dada esta necesidad de enfocar una campaña hacia un grupo particular, un tema importante para las campañas de educación al votante, que hasta ahora se ha dado con poca frecuencia en Latinoamérica y el Caribe, es el diseño de una campaña que incluya una medición de impacto sobre sus metas particulares. El llevar a cabo un análisis de la falta de información para un grupo específico, la formulación de indicadores de metas para una determinada campaña, y un análisis de los resultados esperados sobre la participación electoral no sólo ayudaría en un diseño menos costoso y más eficaz de una campaña, sino también mejoraría el acercamiento del mensaje a la población sub-representada para aumentar directamente su participación y confianza en el proceso electoral.

Mejorando la calidad de la participación electoral

La participación de la ciudadanía en las elecciones a través de su trabajo como miembros de mesa varía en la región. En algunos países es un trabajo voluntariado de ciudadanos y grupos, mientras que en otros hay requerimientos legales para la participación ciudadana, como por ejemplo en México, Perú, y Venezuela. En ambos casos, la autoridad electoral tiene la responsabilidad de brindarles a estos ciudadanos un entrenamiento adecuado para facilitar el proceso.

Los miembros de mesa tienen capacidades muy variadas relevantes a su trabajo; por ejemplo, el nivel de conocimiento de procesos electorales o su nivel de alfabetización representan algunos retos para el cumplimiento de estas funciones. Por lo tanto, la autoridad electoral necesita poder desarrollar materiales y capacitaciones que tomen en cuenta estos factores. Además de estos desafíos generales de educación y experiencia de los participantes, hay una necesidad de asegurar su capacidad de administrar un proceso electoral con integridad y confiabilidad.

Las partes centrales de la capacitación que la autoridad electoral debe proveer al ciudadano abordan los siguientes temas: la recepción de los materiales electorales, el escrutinio y cómputo de votos, el llenado de actas, la gestión del centro de votación y cierre de la votación, casos

³² Organización de los Estados Americanos. El ciclo electoral 2005 – 2006 en las Américas: Un balance de la Secretaría General de la OEA. 2007, p. 49.

especiales como la votación de representantes de partidos políticos y candidatos, y la publicación de los resultados. Adicionalmente, tienen a su cargo, durante la elección, el impartir la justicia ya que, el papel de los miembros de mesa puede influir directamente en la libertad, efectividad, y secreto del sufragio, la autenticidad del escrutinio y del cómputo de los resultados de la votación, o en otros términos, la credibilidad del proceso electoral.³³ De hecho, sin suficiente capacidad de las mesas electorales, la imparcialidad y eficacia de la elección puede presentar debilidades en el efectivo cumplimiento del proceso electoral. Por lo tanto, el papel de la autoridad electoral en esta capacitación para que estos procesos se cumplan de una forma eficiente y justa es clave.

DE CARA AL FUTURO: SEGUIMIENTO DE LA JORNADA

La Jornada no se han diseñado como un evento de capacitación con principio y fin, sino como el comienzo de un proceso continuo de profesionalización a través de diferentes actividades que se conectan y tienen una meta común: el mejoramiento de las capacidades de las autoridades electorales. Por eso, esta primera Jornada tendrá varias formas de seguimiento que permitirán incorporarla a este proceso continuo de profesionalización antes mencionado: la difusión de los materiales y presentaciones de la Jornada, el seguimiento de los proyectos de las autoridades electorales, y la evaluación del curso para hacer un diagnóstico de las necesidades para mejorar la capacitación de las autoridades electorales al mediano plazo, y poder ofrecer programas y actividades relevantes a sus necesidades en el futuro.

La difusión de los materiales se hará en forma de una publicación y también en formato electrónico para tener un mayor alcance dentro de la región. De esta manera, los cursos tendrán también materiales de los cuales los participantes podrán utilizar como referencia para fortalecer su base de conocimiento de los temas principales. Basado en la metodología de la sesiones de trabajo grupal, también se entregará un inventario de herramientas, casos, bibliografías y aportes que les permitirá a cada participante seguir profundizando en cada uno de los temas.

En cuanto al seguimiento de los proyectos de los participantes, las ideas que se refinan y se presenten durante el curso en colaboración con sus colegas deberán ser aplicadas a la vuelta a su país. Como requisito del curso, los participantes tendrán que presentar por lo menos un reporte de avance sobre la aplicación de los aprendizajes después de la Jornada dentro de los primeros seis meses. Estos reportes servirán como una herramienta de intercambio entre los participantes para fortalecer las redes de seguimiento de cooperación horizontal y de intercambio de información, modelos, y conocimientos entre las autoridades electorales.

Finalmente, el trabajo grupal de esta Primera Jornada Interamericana Electoral servirá como un diagnóstico de las áreas de fortaleza y desafíos de las autoridades dentro de los tres temas y sus vínculos con otros temas pertinentes. Como parte de un proceso de retroalimentación para poder brindarles la información adecuada y de forma apropiada, esta Jornada será el comienzo de un proceso más largo de profesionalización continúa de las autoridades electorales, con el fin de tener un impacto en el mejoramiento de su credibilidad al igual que en el fortalecimiento de los procesos democráticos de la región.

³³ Jorge Valladares Mollada, 2001. "Mesas de votación" Palestra Electoral, Pontificia Universidad Católica del Perú, Portal de Asuntos Públicos.

Para mayor información, favor contactar a:

Betilde Muñoz-Pogossian,
Coordinadora de la Sección de Estudios Electorales del DECO:
bmunoz@oas.org
+1 202 458 6146

Charlotte McDowell
Especialista de la Sección de Estudios Electorales del DECO:
cmcdowell@oas.org
+1 202 458 3814