

IX REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

Lima, Perú

24 y 25 de noviembre de 2014



Organización de los Estados Americanos



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia



ONPE

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Canada

NOVENA REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES DOCUMENTO CONCEPTUAL

Las Reuniones Interamericanas de las Autoridades Electorales buscan promover el intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas de administración electoral y justicia en la región. En particular, estas reuniones facilitan la cooperación horizontal, a fin de fortalecer en forma continua las capacidades institucionales de estos órganos y mejorar el modo en que se llevan a cabo las elecciones en las Américas.

A la fecha, se han llevado a cabo ocho Reuniones Interamericanas de Autoridades Electorales, la última de las cuales se realizó en el año 2012 en Montego Bay, Jamaica. Esta reunión tuvo como objetivo debatir cómo las autoridades electorales pueden perfeccionar los procesos en la región, analizando dos temas principales: el rol de las Autoridades Electorales en los procesos de selección de candidatos/as, y el conteo de votos, la transmisión y publicación de resultados preliminares.

Durante esta novena reunión, se abre nuevamente un espacio de diálogo para que las y los representantes de los órganos electorales de las Américas puedan conocer y evaluar diversas experiencias en relación con los siguientes tres temas:

1. Intervención Gubernamental en los Procesos Electorales
2. Confrontación a la Institucionalidad Electoral
3. Gestión de Calidad en los Procesos Electorales

En tres sesiones plenarias, introducidas por presentaciones de expertos en la materia, las y los participantes de esta reunión podrán dialogar sobre sus logros, preocupaciones y tendencias regionales en cada uno de los temas abordados.

1. Intervención Gubernamental en los Procesos Electorales

Desde hace más de tres décadas la región ha realizado importantes esfuerzos para fortalecer sus democracias. Como resultado, hoy los países de Latinoamérica y el Caribe son más estables, cuentan con instituciones más sólidas y gobiernos más democráticos. Como parte de este proceso de consolidación, la celebración periódica de elecciones se constituye en un factor vital por medio del cual se expresa y legitima la voluntad popular. Así, las elecciones se han afianzado como el único medio legítimo de acceso al poder.

En este sentido, los organismos electorales son los llamados a servir como garantes de las reglas del juego democrático. Dentro de las labores más importantes que les han sido conferidas, están la supervisión y fiscalización del proceso electoral, y en particular, de la campaña electoral. En este contexto, tienen a su cargo la verificación sobre la rendición de cuentas de los partidos políticos y candidatos así como el control sobre el flujo de recursos en campaña. Como resultado, los organismos electorales de la región cuentan, en general, con diversas facultades para fiscalizar, prevenir y sancionar acciones que puedan afectar la equidad y la transparencia en una elección.

Debido a la naturaleza cambiante de las campañas electorales, las prácticas de los actores en contienda generan nuevos desafíos para la supervisión y fiscalización realizada por los órganos

IX REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

Lima, Perú

24 y 25 de noviembre de 2014



Organización de los Estados Americanos



Desde 1951, por la Gobernabilidad y la Democracia



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Canada

electorales. En esta línea, uno de los temas que ha adquirido mayor relevancia en la región en los últimos años ha sido la proliferación en el uso de recursos del Estado y de la función pública con fines electorales. La intervención estatal afecta la integridad de los procesos electorales puesto que, como resultado de la posición privilegiada de quienes detentan el poder, se posibilita el uso de los recursos públicos a favor de intereses de grupos particulares con fines electorales. A través de las Misiones de Observación Electoral que la OEA despliega en el continente (MOE/OEA), se han observado algunas de estas prácticas.

En este contexto, uno de los desafíos clave identificados tiene que ver con el control que se ejerce sobre la intervención gubernamental en el marco de una elección. La necesidad de prestar mayor atención a este tema radica en una combinación de factores. Entre ellos se destacan la tendencia en la legislación latinoamericana que favorece la reelección¹ y la utilización de medios de comunicación para difundir propaganda de actos de gobierno en época electoral. La supervisión y fiscalización que realizan los órganos electorales se enfrenta a limitaciones de recursos humanos y financieros que les dificultan llevar a cabo sus tareas, sobre todo en los niveles locales y regionales. Adicionalmente, en países donde la figura de la reelección no es relevante, la ausencia de legislación en este tema crea condiciones para que la capacidad de influencia de quien ejerce el poder le permita utilizar los recursos públicos con el fin de beneficiar una opción política determinada.

En la región, el uso de recursos públicos en época electoral varía pues sus manifestaciones se circunscriben en marcos normativos, contextos político-institucionales y culturas diferentes. Actualmente, no existe un consenso sobre la definición de lo que constituye intervención gubernamental en una elección, sus límites o su alcance². Por esto y con el objetivo de contribuir a la necesaria discusión sobre el tema, desde el DECO en alianza con la Universidad de Georgetown, se han desarrollado un conjunto de indicadores para valorar la probabilidad de que en un país se den las condiciones para el uso de recursos públicos en una campaña electoral³. A continuación se presentan algunos de los temas más relevantes identificados mediante estos indicadores:

En relación a la promoción de logros de gobierno en medios de comunicación, en la región existen ciertas regulaciones que definen reglas para limitar dicha promoción en tiempos electorales. Sin embargo, hay condiciones tales como la estructura de los medios de comunicación (su concentración y propiedad) y las reglas sobre el gasto en publicidad gubernamental permitido durante las elecciones que pueden facilitar la intervención gubernamental. También se ha identificado el potencial uso de la posición pública (tiempo, recursos o poder) con fines electorales.

¹ En la actualidad, más de dos terceras partes de los países de Latinoamérica (14 de 18) permiten la reelección. Sin embargo, la normativa presenta variaciones importantes entre reelección inmediata o luego de un mandato, reelección limitada o indefinida. Para mayor información ver, Zovatto, D. “La reforma Política Electoral en América Latina”, en “Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina”, Paramio, L. y Revilla, M. (Eds.), Madrid, 2006.

² En este sentido, el Manual de la OEA sobre financiamiento establece que la prohibición del uso de recursos públicos “consiste en impedir la utilización del presupuesto, los bienes o servicios estatales y la investidura de los cargos públicos con propósitos electorales” (página 16).

³ OAS – Georgetown Capstone Project, “Government Use of State Resources for Electoral Purposes: complementing the political Financing methodology of the Organization of American States (OAS)”, 2014. Unpublished manuscript, submitted for publication.

IX REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

Lima, Perú

24 y 25 de noviembre de 2014



Organización de los Estados Americanos



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Canada

En lo referente al uso de recursos públicos en campaña, se destacan la utilización de recursos monetarios e intangibles, tales como el uso de vehículos, bienes del estado y programas sociales con fines electorales. Finalmente, en lo que respecta a la compra de votos y el clientelismo, pese a que estos fenómenos son recurrentes en el contexto electoral regional, aún persisten grandes desafíos en la definición clara y suficiente de mecanismos para perseguir y sancionar dichas prácticas.

Debido a la importancia que reviste para la región la intervención gubernamental en los procesos electorales, la IX Reunión Interamericana de Autoridades Electorales busca generar un espacio de intercambio para que los diferentes órganos electorales puedan compartir sus experiencias sobre los desafíos que afrontan en esta materia. Igualmente, para conocer sobre las estrategias utilizadas por parte de los órganos electorales para mitigar los efectos de dicha intervención en la equidad y transparencia de la contienda electoral. Es de gran importancia para el DECO conocer cómo valoran las autoridades este tema a fin de poder contribuir en la búsqueda de estrategias para afrontarlo.

2. Confrontación a la Institucionalidad Electoral

Las autoridades electorales están expuestas a un minucioso escrutinio público así como sujetas a altos estándares de transparencia. Dado que la confianza en estas instituciones es un factor fundamental en el marco de una contienda electoral, en ocasiones algunos actores han buscado minar dicha confianza para desprestigiar un proceso electoral o instaurar dudas sobre sus resultados. De la misma manera, han buscado presionar a las autoridades electorales para ejercer influencia en algunas decisiones o para cambiar a quienes ocupan altos cargos en esas instituciones.

En este sentido, el trabajo de las instituciones electorales puede medirse por un lado, por el desempeño que tienen como resultado de los procesos electorales que llevan a cabo, y por el otro, por la valoración que reciben de dicho desempeño. Esta apreciación se ve impregnada por las condiciones políticas y coyunturales bajo las cuales se lleva a cabo un proceso electoral. Por esto, los factores que influyen en la percepción que se tiene del papel de los órganos electorales pueden diferir de su desempeño real.

Esta situación se ejemplifica en algunos estudios sobre la región⁴. Si bien el desempeño de los organismos electorales ha sido eficiente y eficaz, persisten ciertos niveles de desconfianza por parte de la ciudadanía y de algunos actores políticos en América Latina. Por ejemplo, según las recientes encuestas de LAPOP⁵, el nivel de confianza en los organismos electorales es en promedio de 4,3 sobre 7. Dicho puntaje varía de manera importante entre los diferentes países, lo cual evidencia la brecha que existe entre el desempeño y la percepción del mismo.

Los niveles de confianza en los órganos electorales dependen, por lo general, de tres variables: su diseño institucional, el contexto político-electoral del país y su cultura política⁶. Ninguno de estos factores constituye por sí solo una variable determinante del nivel de confianza ciudadana en los

⁴ Informe anual 2013”, http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf,

⁵ La Encuesta LAPOP se basa en 18 países Latinoamericanos: Argentina, Uruguay, Costa Rica, Panamá, Chile, Rep. Dominicana, Bolivia, México, Honduras, El Salvador, Guatemala, Brasil, Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, Nicaragua, Paraguay. Para mayor información consultar <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

⁶ Barreda, Mikel; Ruíz Rodríguez, Leticia. “La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia”. Chile, 2013.

IX REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

Lima, Perú

24 y 25 de noviembre de 2014



Organización de los Estados Americanos



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia



ONPE
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Canada

organismos electorales. Dicho nivel es el resultado de una combinación de diferentes causas propias en cada país. A pesar de esto, existen elementos de análisis que permiten aproximarse a la noción de confianza prevalente, tales como el margen de autonomía de los organismos electorales en el ejercicio de sus funciones, el nivel de confianza en las principales instituciones del país y el nivel de competitividad electoral⁷. Estos elementos en su conjunto, permiten una aproximación hacia la compleja relación entre el desempeño real y su percepción.

Adicionalmente, la opinión pública se ve influenciada por la manera en que se presenta la información, la cual moldea la percepción que se construye y se discute públicamente del trabajo de una institución. Pese a que la percepción del ciudadano puede diferir de la realidad, esta tiende a prevalecer. Sumado a esto, se debe considerar el rol cada vez más protagónico que han adquirido las redes sociales en las campañas y en los procesos electorales. Hoy, cualquier ciudadano/a con acceso a Internet puede adoptar un papel activo en las redes sociales con información certera o errada que publica y distribuye, contribuyendo a la formación de percepción del papel que desempeña el órgano electoral.

Para reducir esta brecha, algunas de las instituciones del hemisferio cuentan con estrategias comunicacionales sólidas, herramientas de acceso a la información pública y mecanismos para transparentar sus actividades internas. Pese a los desafíos de los que son objeto, los órganos electorales de la región cuentan con instrumentos que pueden utilizar para influir en la opinión pública favorablemente.

En la medida que los órganos electorales hacen públicas sus acciones y las publicitan, (por ejemplo, a través de una plataforma de transparencia en su propia página web) pueden reducir los cuestionamientos. Esto permite que los avances que hacen tanto en la administración de los procesos electorales, como en la implementación de las normas electorales se visibilicen, gracias a que se facilita el acceso a la información. Sin embargo, para lograr que la publicación de información sirva como un mecanismo disuasorio, se hace necesario realizar campañas de información para difundir su labor, y aumentar de esta manera, los niveles de confianza en la institución.

Para esto, es necesario identificar con claridad a todos los actores clave, incluyendo a los formadores de opinión y los medios de comunicación más importantes, de tal manera que se pueda mitigar el impacto de la información que busca debilitar la credibilidad del órgano electoral y restarle legitimidad. En el marco de esta estrategia, el uso de las redes sociales por parte de los órganos electorales se constituye en un valioso instrumento para crear una dinámica de interacción más cercana con la ciudadanía y servir de contrapeso a las informaciones que se publican.

Los diferentes organismos electorales han enfrentado los cuestionamientos de diversas formas, y durante la IX Reunión Interamericana de Autoridades Electorales se espera que sus participantes puedan discutir sobre las estrategias que se han adoptado en diferentes países, compartir los instrumentos con los que cuentan y evaluar su aplicabilidad en otros contextos. Asimismo, se plantean los siguientes interrogantes a modo de reflexión: ¿Cómo puede blindarse un organismo electoral ante las críticas de los candidatos, por un lado, y de los medios de comunicación, por el otro? ¿Es efectivo el uso de redes sociales para manejar crisis comunicacionales?

⁷ Ídem.

IX REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

Lima, Perú

24 y 25 de noviembre de 2014



Organización de los
Estados Americanos



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia



ONPE
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Canada

3. Gestión de Calidad en los Procesos Electorales

Los órganos electorales de la región se enfrentan de manera constante a la necesidad de mejoramiento continuo de los servicios electorales que prestan, lo cual implica cambios en la cultura organizacional y ajustes a los procesos que lleva a cabo. En este sentido, la implementación de sistemas de gestión de calidad (SGC) permite que los procesos institucionales al interior de un órgano electoral se ajusten con base a niveles y estándares definidos por normas internacionales, permitiendo mejorar sustancialmente su productividad, eficiencia y eficacia.

Debido a la importancia de contar con herramientas concretas para responder a esta necesidad, la OEA impulsó la creación del estándar ISO/TS 17582:2014, más conocido como el ISO Electoral, el cual fue publicado en febrero de 2014⁸. El ISO Electoral es un estándar internacional de sistema de gestión, desarrollado por un grupo de expertos electorales bajo los auspicios de la Organización Internacional para la Estandarización (ISO), cuya prerrogativa es la de adaptar los principios de calidad de gestión al campo electoral. El ISO/Electoral se basa en el ISO 9001, el innovador estándar de gestión de calidad, que se ha convertido en el estándar internacional más exitoso de la historia.

Para lograr la certificación del ISO Electoral, el estándar define los requisitos de cumplimiento ideal para ocho procesos fundamentales en cualquier elección: (1) el registro de los votantes, (2) el registro de las organizaciones políticas y de los candidatos, (3) la logística electoral, (4) la emisión del voto, (5) el recuento de votos y la publicación de resultados, (6) la educación electoral, (7) la fiscalización de la financiación de campañas y (8) la resolución de disputas electorales.

Igualmente, contempla un sistema de certificación por el cual los organismos electorales pueden ser asesorados, basados en expectativas claras y un criterio objetivo enfocado, hacia una evaluación de rendimiento. Cabe destacar que el ISO Electoral especifica el “qué”, pero no el “cómo” implementar un sistema de gestión de calidad electoral. Si bien la OEA jugó un rol preponderante en el desarrollo y publicación de la norma, no tendrá un rol directo en la certificación futura de organismos electorales. La OEA, a través de la creación de la oficina del Órgano Internacional de Acreditación Electoral (EAB) dentro del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) se encargará de *acreditar* a las *casas certificadoras* que certificarán a los organismos electorales bajo el ISO/TS 17582:2014.

La experiencia de la OEA evidencia que los organismos electorales pueden beneficiarse con la implementación de sistemas de gestión de calidad y en especial con el estándar ISO Electoral. En primer lugar, el estándar proporciona una guía para el diseño de un sistema de gestión efectivo que permite que un organismo electoral pueda llevar a cabo servicios electorales que cumplan las expectativas de los votantes, de los candidatos/as y de las organizaciones políticas. Asimismo, el estándar es una herramienta que ayuda a los organismos electorales a generar procesos más transparentes y eficaces, contribuyendo a promover mayor credibilidad e incrementar la confianza pública en la institución. Como resultado de la certificación del ISO Electoral, un órgano electoral se compromete a adquirir estándares más elevados de calidad y proporcionar servicios electorales

⁸ Para mayor información, consultar: International Organization for Standardization (ISO) “ISO/TS 17582:2014” Disponible en http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=60045 , noviembre 5, 2014.

IX REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

Lima, Perú

24 y 25 de noviembre de 2014



Organización de los
Estados Americanos



Desde 1991, por la Gobernabilidad y la Democracia



ONPE
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Canada

fiables a los ciudadanos. El proceso de certificación apoya de forma objetiva este compromiso a través de evidencias imparciales de rendimiento realizado por agencias independientes.

Finalmente, el establecimiento de la calidad y la satisfacción del cliente electoral como puntos esenciales del servicio electoral conducen a la profesionalización de la gestión y el fortalecimiento institucional. La gestión de sistemas electorales basada en el ISO Electoral fomenta el desarrollo continuado del personal del órgano electoral, fortalece la cultura organizacional y la excelencia en la gestión, a través de una filosofía de mejoras continuas.

Debido a la relevancia de este nuevo estándar internacional en materia electoral, durante la IX Reunión Interamericana de Autoridades Electorales, los participantes tendrán la oportunidad de compartir sus experiencias en la implementación de sistemas de gestión de calidad, plantear las dificultades a las que se enfrentan y explorar estrategias de colaboración para llevar a buen término sus procesos de certificación. Igualmente, la reunión busca propiciar una conversación sobre la utilidad de un estándar de gestión electoral y responder a las dudas que este pueda generar.