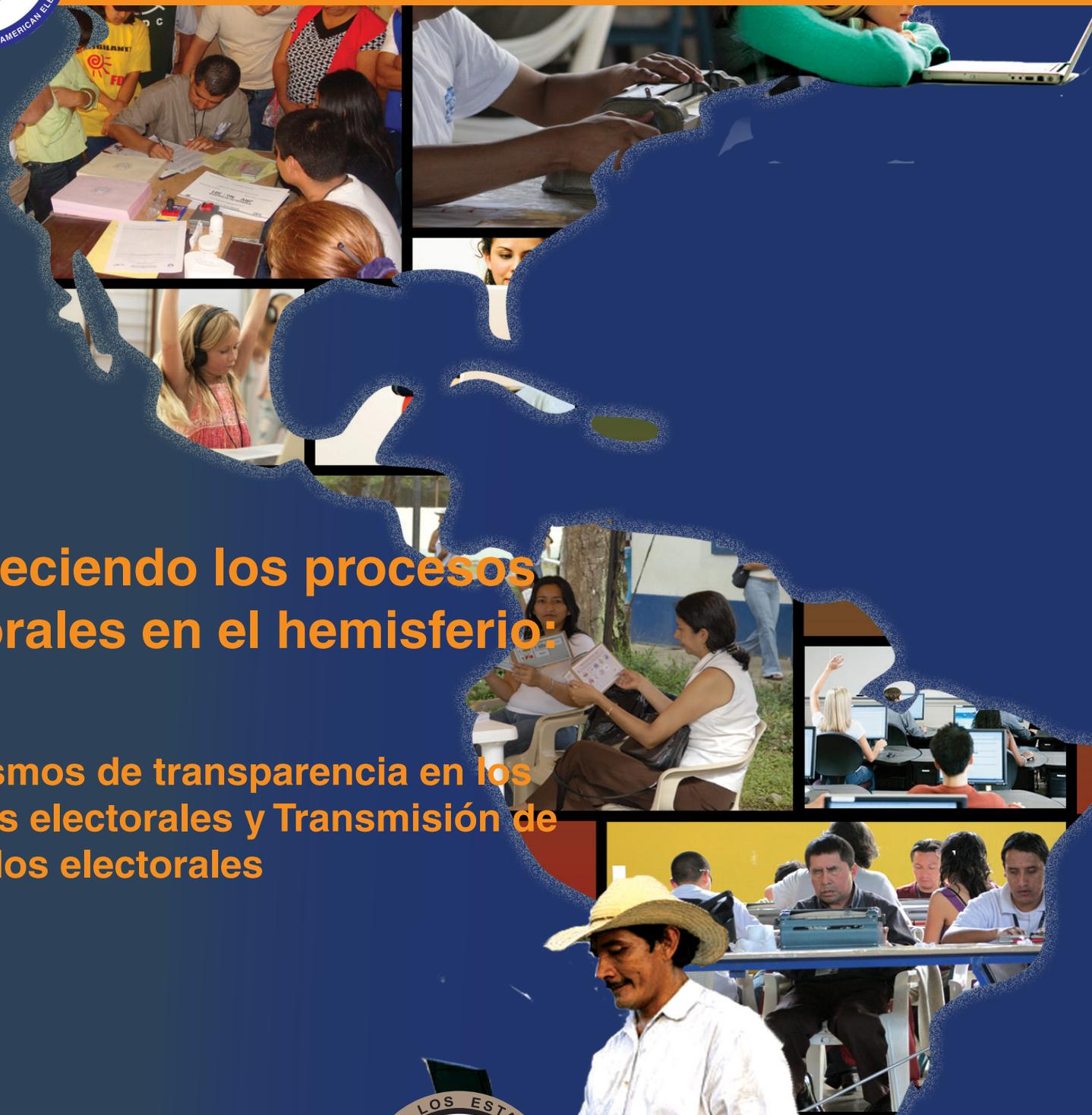




# Cuarta Jornada Interamericana Electoral



## Fortaleciendo los procesos electorales en el hemisferio:

Mecanismos de transparencia en los sistemas electorales y Transmisión de resultados electorales



Organización de los Estados Americanos



Organización de los  
Estados Americanos

---

## **FORTALECIENDO LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL HEMISFERIO:**

### **Mecanismos de Transparencia en Los Sistemas Electorales y Transmisión de Resultados Electorales**

*Cuarta Jornada Interamericana Electoral*

## **Fortaleciendo los procesos electorales en el hemisferio: Mecanismos de Transparencia en los sistemas electorales y Transmisión de Resultados 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, Ph.D., Jefa de la Sección de Estudios y Proyectos Electorales, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, OEA.

Manuel Carrillo Poblano, Coordinador de Asuntos Internacionales, Instituto Federal Electoral de México.

Equipo del Proyecto:

Rebeca Omaña Peñaloza, Especialista de la Sección de Estudios y Proyectos Electorales, OEA.

Tyler Finn, Consultor OEA/DECO.

Gibbran Montero, Asesor, Coordinación de Asuntos Internacionales, IFE.

Compilación: Ulrike Puccio, Consultora OEA/DECO

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 2012

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 (4th : 2011 : Mexico City )

Fortaleciendo los procesos electorales en el hemisferio : Mecanismos de transparencia en los sistemas electorales y transmisión de resultados electorales / [Presentaciones a la] Cuarta Jornada Interamericana Electoral [la cual] se llevó a cabo en Ciudad de México del 14 al 18 de noviembre de 2011.

p. ; cm. (OEA Documentos Oficiales; OEA Ser.D)

ISBN 978-0-8270-5827-9

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. I. Title. II. Organization of American States. Department of Electoral Cooperation and Observation. III. Series.

JF1001 .I58

2011

OEA/Ser.D/XX SG/SA

P/III.10.4

# ÍNDICE

<b>Prólogo</b> .....	<b>I</b>
<b>I. Introducción</b> .....	<b>II</b>
1.1 El papel de los organismos electorales en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática .....	1
1.2. Contexto y retos actuales para las democracias en las Américas .....	7
1.3 Accountability social en las democracias contemporáneas.....	13
1.4 Implicaciones políticas de los procesos técnicos en el ámbito electoral .....	17
<b>II. Los mecanismos de transparencia en los sistemas electorales</b> .....	<b>21</b>
2.1 Importancia del acceso a la información: rumbo a un sistema electoral confiable.....	23
2.2 La creación de mecanismos de transparencia: leyes y procedimientos .....	27
2.3. Los mecanismos electorales y la transparencia electoral: estructura, perfil de quienes conducen el área. Principales funciones, presupuesto.....	31
<b>III. La transmisión de los resultados electorales</b> .....	<b>37</b>
3.1 La importancia de la sistematización del sufragio para conocer la voluntad ciudadana .....	41
3.2 Mecanismos de transmisión inmediata de resultados: El caso del IFE y su Programa de Resultados Electorales Preliminares .....	45
3.3 Uso de tecnología, mecanismos de seguridad, capacitación de los responsables .....	49
3.4. Importancia de una estrategia de comunicación que acompañe la transmisión de los resultados .....	55
<b>IV. El reto de la profesionalización de los organismos electorales</b> .....	<b>63</b>
<b>V. Anexos</b> .....	<b>69</b>
5.1 Programa de la Jornada .....	69
5.2 Lista de participantes. ....	70
5.3 Biografías exponentes .....	73
<b>VI Bibliografía adicional</b> .....	<b>77</b>

## PRÓLOGO

---

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

A través de ejercicios técnicos y de charlas académicas, las Jornadas apuntan a una continua profesionalización de la autoridad electoral. Al mismo tiempo las Jornadas promueven la cooperación horizontal para alcanzar una profundización en las habilidades de los miembros de los organismos electorales, que pueda verse reflejada en un mejor desempeño de sus funciones. De esta manera, las Jornadas pueden ser consideradas como ejercicios académicos y prácticos que aportan a la mejora de la organización de los procesos electorales en el continente, específicamente a nivel individual y organizacional con la meta última de perfeccionar la institucionalidad.

La Cuarta Jornada Interamericana Electoral se llevó a cabo en Ciudad de México del 14 al 18 de noviembre de 2011. Su objetivo fue coadyuvar a mejorar la eficiencia institucional de las autoridades electorales en cuatro

sentidos: 1) ofreciendo una capacitación académica-técnica dictada por profesores/as y expertos/as en el área; 2) promoviendo la discusión y cooperación horizontal y la cooperación sur-sur entre funcionarios/as electorales con amplia experiencia en los temas seleccionados para la discusión; 3) entregándole a los y las participantes herramientas técnicas que puedan ser implementadas para introducir cambios y mejoras en sus contextos particulares y; 4) aplicando de manera práctica la información, para lo cual cada participante elaboró una propuesta individual dirigida a mejorar algún aspecto del contexto específico de su área de trabajo.

Luego de llevar a cabo una consulta general con las máximas autoridades de los organismos electorales de la región, se definieron dos temas como cuestiones prioritarias para ser profundizados en 2011: 1) Los mecanismos de transparencia en los sistemas electorales y 2) La transmisión de resultados electorales.

El presente documento reseña las discusiones respecto a los temas que ocuparon la Cuarta Jornada Interamericana Electoral. La preparación de esta publicación representa un esfuerzo de la SG/OEA y de sus contrapartes por continuar el debate sobre la consolidación de prácticas electorales eficientes y para fortalecer la organización y administración de los procesos electorales en las Américas.

## INTRODUCCIÓN

---

A medida que en América se ha consolidado la democracia, haciéndose más estable y duradera en cada uno de sus países, las instituciones que la componen se han ido especializando y perfeccionando en sus funciones. En el caso de las autoridades electorales, éstas han pasado de ser organismos meramente técnicos a formar parte fundamental del proceso electoral con todas sus implicancias.

El papel que cumplen las autoridades electorales en un contexto democrático es cada vez más complejo, pues deben trabajar en cooperación con otras instituciones para consolidar su presencia en los procesos políticos y sociales que los competen directa o indirectamente. El trabajo de los organismos electorales deja de limitarse a la organización técnica y logística de las elecciones, y se involucra en temas que requieren planificación y estrategias de largo plazo, como la educación de la ciudadanía y la consecuente promoción de su participación en los procesos electorales.

A pesar de que la actuación de la autoridad electoral siempre ha tenido implicaciones políticas, la ampliación de sus funciones ha acentuado su aportación en los procesos políticos. Actualmente además de organizar y realizar elecciones, las autoridades electorales presentan proyectos de ley de reforma a los órganos legislativos y hacen seguimiento a temas fundamentales como el financiamiento de los partidos y las campañas y la participación equitativa de hombres y mujeres, entre otros. Esta ampliación

de su rol, conlleva a su vez la necesidad de fortalecer los conocimientos y la capacitación adecuada, para proyectar, y ejecutar los procesos técnicos sin perder de vista los efectos políticos.

Si las elecciones no cumplen con los estándares básicos de un proceso democrático, las consecuencias en el sistema político de cualquier país serían graves. Si el proceso electoral falla en el ámbito técnico se puede llegar a cuestionar el resultado mismo de las elecciones, deslegitimando todo el proceso. Por tanto la rigurosidad legal y la eficiencia con la que los organismos electorales llevan a cabo el proceso electoral son importantes para la credibilidad de la institución electoral por un lado, y para la credibilidad del proceso electoral, por el otro.

Tomando en cuenta la relación entre los procesos técnicos y las implicaciones políticas, en el año 2008 se llevó a cabo la primera Jornada Interamericana Electoral como una experiencia de intercambio impulsada por la Secretaría General de la OEA (SG/OEA) y por sus contrapartes, el Instituto Federal Electoral de México e IDEA Internacional y FLACSO Chile. Las Jornadas Interamericanas Electorales tienen como fin el fortalecimiento y la profesionalización de las autoridades electorales mediante la cooperación horizontal entre países de la región y ofreciendo conferencias y ejercicios metodológicos prácticos en temas específicos del proceso electoral.

En las distintas ediciones de la Jornada, los y las participantes han recibido instrucción sobre un currículum básico de temas electorales y se han profundizado dos temas que se consideren prioritarios cada año. Entre 2008 y 2011 los temas de profundización han sido los siguientes: Diseño de programas de educación cívica para la participación electoral; Mejoramiento de los registros electorales; Relación entre las autoridades electorales y los partidos políticos; Rol de los medios de comunicación durante el proceso electoral; Planeación estratégica de las autoridades electorales; Georeferenciación para fines electorales; Transmisión de Resultados Preliminares y; Mecanismos de Transparencia en los sistemas electorales.

En las cuatro ediciones de las Jornadas han participado 142 funcionarios y funcionarias de órganos electorales de 32 Estados Miembros de la OEA. Es importante destacar que además del intercambio directo en la Jornada, como producto de ésta experiencia se han iniciado otros proyectos complementarios que apuntan también a la transmisión de conocimientos a los servicios electorales de la región, incluyendo cursos virtuales y un Diplomado en temas electorales cuya primera edición se realizó en 2011.

En esta memoria se recopilan las presentaciones de los expertos invitados a la Cuarta Jornada. La Memoria es una muestra de que este espacio de aprendizaje e intercambio permite la mezcla armoniosa de conocimientos y experiencias e impulsa la profesionalización constante de aquellos/as que son responsables directos de la organización de los procesos electorales en el hemisferio.

## 1.1 EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

*Ricardo Becerra, Instituto Federal Electoral, México*

A menudo en las discusiones electorales, en las discusiones de la vida democrática se hace demasiado énfasis en los tecnicismos o en los diseños institucionales o en las arquitecturas legales, pero se da muy poco valor a lo que hacen realmente los sujetos dentro de las instituciones electorales. Sin embargo, ¿cuál es la experiencia de la autoridad electoral? Al menos en México, y ¿cuáles son las claves de su política? Al menos en medio de los tormentosos mares de la competencia electoral.

En 1964 se creó en Estados Unidos un comité, una comisión, que se llamó “La comisión para el año 2000”, la idea era una comisión gubernamental, para hacer una previsión de lo que sería Estados Unidos allí en el tránsito de los siglos. Y cuando los miembros de esta comisión auspiciados por la fundación Rockefeller llegaron con el notabilísimo sociólogo Daniel Bell, lo único que pudo contestar Daniel Bell, de certeza, como uno de los pilares del futuro de los Estados Unidos, no solamente de la democracia de los Estados Unidos, sino de la nación estadounidense, es que estando en 1964, habrá elecciones para la presidencia de Estados Unidos en 1968, en 1972, en 1976 y en el año 2000. Esta certeza de que habrá elecciones es, digamos, la contribución decisiva de las autoridades electorales para el futuro de una nación. La previsibilidad de que cada cuatro años habrá, mediante una competencia regulada, un cambio o una continuidad en el poder presidencial y en la constitución del Congreso, mediante la participación electoral de la sociedad es una de las columnas vertebrales del futuro de cualquier

país. Y presumía Daniel Bell: hay ahora en 1964, unos 120 países en el mundo y sólo de 25 podemos decir con toda seguridad que habrá elecciones.

Esta es la pieza, o la contribución más importante de toda autoridad electoral, darle la certidumbre a una comunidad, a un país, de que habrá elecciones y, claro, si hay elecciones limpias, transparentes, equitativas, mucho mejor. El éxito de las elecciones, no solamente proviene de una cierta arquitectura institucional, sobre todo en las democracias recién estrenadas como la mexicana. El éxito o el asentamiento del IFE, del Instituto Federal Electoral, en el concierto político institucional de México de que el Instituto busca su autonomía frente al gobierno, es porque el IFE actúa bajo el principio de máxima transparencia, casi cada decisión que toma el Instituto sobre el proceso electoral está verificada por anillos organizativos, compuestos por los partidos políticos que verifican cada decisión y cada eslabón del edificio electoral. La credencial para votar con fotografía es uno de los documentos más evaluados, más depurados y más actualizados del Estado mexicano. En México las elecciones son ejecutadas por profesionales de las elecciones, es decir, por un servicio especializado en materia electoral, cuando inicia el proceso electoral se constituyen un montón de cuerpos externos al IFE que van revisando cada una de las decisiones a lo largo y ancho de todo el territorio nacional como en cascada, primero 32 consejos locales en cada una de las entidades federativas de México, luego 300 consejos de ciudadanos que no pertenecen al IFE

en los 300 distritos del Instituto y, luego, el día de la elección se colocan más de 140.000 casillas que son vigiladas por vecinos del lugar, de la localidad donde habitan los votantes. Y son además vecinos que han sido sorteados en una operación que involucra más o menos unos ocho millones de personas que son entrenadas para estar listas para la vigilancia el día de las elecciones en todas las casillas electorales. Además de una continua fiscalización de los partidos políticos y del ofrecimiento y la realización de los resultados el día mismo de la elección a través de Internet, vistos y accesible por cualquiera.

Estas son solamente algunas de las piezas de la organización electoral en México, solamente son algunos de los componentes. Esto ha dado un montón de garantías y ha dado un montón de seguridades a todos los actores, a los partidos, a los candidatos, pero si nos quedáramos aquí en la pura arquitectura o el diseño institucional estaríamos contando apenas la mitad de la historia. A todos estos dispositivos que dan garantías de limpieza en las elecciones se deben agregar otros tantos componentes que tienen mucho más que ver con la política y con el sentido de dirección de la Institución.

Cinco lecciones han sido los pilares para la construcción y la acreditación de la confianza en el Instituto Federal Electoral en sus 21 años. Al menos estamos en posibilidad de ofrecer una síntesis de la política institucional en las elecciones para proyectarlo al futuro y también para tratar de sacar un balance de todo lo que hemos aprendido e incluso de lo que hemos desaprendido en estos 21 años de muy convulsa historia en el Instituto Federal Electoral.

La primera lección, y esta es estrictamente una lección polémica, una de las claves de la acreditación y de la confiabilidad del Instituto Federal Electoral es su letrismo en la aplicación de la ley. Estoy yendo, muy consciente a contracorriente de nuevas corrientes que se autodenominan garantistas del derecho electoral y que tratan de extender, con muy buenas intenciones, las garantías, los derechos legales o los derechos para

defenderse, de los ciudadanos, de los partidos o de los candidatos, pero mi experiencia me dice que la autoridad electoral, tiene como obligación estricta apoyarse y hacer una lectura muy puntual de lo que dice la ley. Digo esto por dos razones esencialmente, la primera: porque las leyes electorales, al menos en México, pero creo que en todas partes, son expresión de un pacto entre los partidos políticos, son expresión donde convergen, el acuerdo sobre las reglas del juego y la mejor manera que tiene la autoridad electoral de ofrecer certeza, coherencia y congruencia, es decir, la misma vara para todos es apearse lo más posible a la letra de la ley. Con suma frecuencia la tentación de prolongar, de sobre leer, de sobre interpretar lo que dicen las normas electorales, lleva a escenarios muy disruptivos y muy inciertos para la propia autoridad electoral. El mejor servicio, en mi opinión, que le puede dar cualquier autoridad electoral a la competencia política y a los partidos políticos es un ofrecimiento de una legalidad estricta, por pasado de moda que suene. Esa es mi primera proposición.

La segunda proposición, y esto fue un tema muy complejo en alguna fase del IFE, es la profesionalización. Al menos en México una de las grandes virtudes que tuvo la construcción del Instituto fue establecer una burocracia electoral, muy acertada, con mucha experiencia y, como toda burocracia, con sus propias inercias, sus propias tradiciones y sus propios procedimientos, incluso procedimientos muy burocráticos. En algún momento de la vida institucional del IFE, el gran debate era si las elecciones deberían organizarse por profesionales burocráticamente entrenados o por ciudadanos externos al IFE que “garantizaran” esta pureza o esta falta de compromisos o esta ausencia de filiación con el régimen o el gobierno del que emergieron, porque en efecto, cuando nació el IFE en 1991, en plena transición democrática, ¿de dónde iba el IFE a reclutar a sus nuevos funcionarios profesionales? Pues de los funcionarios del Estado, de los funcionarios del antiguo régimen. No había otro Estado en México más que el Estado del antiguo régimen y en algún momento se planteó que esos funcionarios fueran sustituidos

y desplazados por organismos de la sociedad civil o personajes de la sociedad civil. Creo que una de las decisiones políticas más importantes que tuvo el IFE en ese momento fue optar por el profesionalismo y no por la “pureza” o por la promesa de pureza adánica de personajes que venían de la sociedad. La combinación que logró políticamente el IFE fue mantener una estructura burocrática, una estructura profesional muy vigilada, eso sí, por miembros o por personajes que vienen de la sociedad. Esta solución de profesionalismo muy vigilado, es una de las claves de la eficacia por un lado, pero también de la confianza en el Instituto Federal Electoral.

La tercera proposición es también muy polémica, pero se debe decir. Aquí está uno de los eternos dilemas de la autoridad electoral, no conozco ningún ejemplo en el mundo, en el cual los partidos políticos no intervengan de algún modo en la constitución de la autoridad electoral, o los procesos políticos o el gobierno, vienen de algún lado las autoridades electorales y esto siempre implica o siempre inyecta una especie de sospecha, por su parcialidad, por su inclinación, una duda sobre el adecuado desempeño de los funcionarios. Así que, como no es posible ni deseable, que los partidos políticos dejen de estar involucrados en la decisión de quién los va a arbitrar, de quienes son los árbitros de su propia competencia, el antídoto para disolver esas dudas consiste en que los cuerpos colegiados, eviten al máximo la formación de bloques permanentes y la formación de bloques petrificados donde se hace muy previsible la votación de unos o la votación de otros.

Cuando un cuerpo colegiado compuesto por varios integrantes, por varias autoridades tiene una frecuencia y un código de entendimiento y una serie de votaciones previsible donde se sabe que la autoridad A, la autoridad B o la autoridad C siempre estará tomando decisiones inclinadas a un partido y el consejero D, el consejero E o la autoridad F va a estar inclinada al lado del otro partido, esta petrificación es un fórmula segura para generar desconfianza e incertidumbre y, sobre todo, falta de respetabilidad hacia la autoridad misma.

El esfuerzo permanente de decidir cada asunto por sus méritos, el esfuerzo permanente de disolver bloques, de poner en juego todos los argumentos y de tomarse en serio la dimensión ética de la responsabilidad por la imparcialidad es otra de las claves políticas del éxito y de la acreditación de confianza de la autoridad electoral. Lo hemos visto en México en muchas autoridades electorales, sobre todo a nivel estatal. Se vuelve tan previsible que los funcionarios A, B, C van a votar decisiones a favor de un partido, la D y E por otro y la F, G por el otro, que ese cuerpo electoral, ese árbitro electoral pierde toda, toda credibilidad, porque si el bloque A, B, C irradia confianza a sólo una de las partes esto equivale a irradiar desconfianza al resto de las partes, generando una implosión interna y una desacreditación del conjunto del trabajo de la autoridad electoral. Disolver los bloques, disolver las petrificaciones a favor o en contra de algún partido es una de las obligaciones políticas de las autoridades electorales en los cuerpos colegiados de México, pero creo también del resto del mundo.

Vamos ya rumbo al final, el máximo consenso. La autoridad electoral, sus personajes, sus administradores principales deben tener una vocación franciscana a escuchar, oír, una y otra vez las necesidades de los partidos políticos. Es decir, si las autoridades electorales no tienen la paciencia de escuchar argumentos, convencer, disuadir, volver a argumentar, persuadir a los partidos políticos y sus representantes, entonces habrá poco éxito en la administración de las elecciones en un país. Conozco muy pocos casos en los cuales lo que dice una autoridad electoral es inapelable para el conjunto de los actores políticos, y menos en la temporada electoral donde todos los candidatos, todos los partidos se vuelven precisamente neuróticos, esquizofrénicos. Esta voluntad de armar consensos y de persuadir permanentemente, es otra de las condiciones esenciales del éxito de la autoridad electoral.

Ha habido casos aquí en el Instituto Federal Electoral en los cuales sucesivos presidentes, o sucesivos consejeros se han dado la tarea de encerrarse durante

48 o 36 o más horas con los representantes de partidos políticos para tratar de convencer y de llegar a un acuerdo sobre esta o sobre la otra decisión de carácter electoral. Si no hay esta voluntad de parte de la autoridad y si se cree vanamente, que el sólo cargo es suficiente para conformar a criaturas como los partidos políticos, estaremos ante un error de actuación de la autoridad electoral.

Finalmente, la autoridad electoral tiene que tener un muy especial talento para aristotélicamente hallar el justo medio. Al menos en México, nuestro concierto institucional está repleto de autoridades que hacen lo que no deben o, no hacen lo que deben, es decir, sobreactúan en algunos aspectos y dejan de actuar en otros donde sí tienen facultades. Este es uno de los síndromes más perniciosos de las autoridades electorales. En algún estado del país una autoridad, sin tener facultades para ello, empezó a solicitarle a las empresas de demoscopía, a los encuestólogos, a las empresas que hacen encuestas, un montón de requisitos adicionales a los que decía la ley electoral en busca de un “control” de la información política que se estaba ventilando en el estado. Esa misma autoridad, sin embargo, ante la evidente actuación del Gobernador del estado a favor de un candidato, fue omisa y dejó de actuar. Esta infra actuación o sobre actuación de las autoridades electorales es, insisto, uno de los síntomas que deben evitarse y donde se expresan más claramente la sabiduría política de los dirigentes institucionales, cuando se sabe estrictamente ofrecer, o más bien, donde la Institución ofrece lo que puede cumplir. Se da en muchas administraciones electorales que los dirigentes intentan ir más allá ofreciendo al conjunto de la sociedad un montón de cosas que ni están habilitados por la ley y que técnicamente no pueden cumplir. Al final la valoración es la valoración de un fracaso, en cambio también se da que autoridades que teniendo las facultades para actuar debidamente, agachan la cabeza y se encogen de hombros dando paso, otra vez a un cúmulo de irregularidades e incluso ilegalidades que manchan y erosionan la propia confianza en la autoridad electoral. Este síntoma, es uno de los más difíciles de combatir porque requiere

de mucha sabiduría y prudencia política de parte de la autoridad electoral.

La autoridad electoral es ineludiblemente parte de la ecuación de la gobernabilidad democrática, eso lo tenemos bien sabido en México. En el año 2006, no es para nada un tabú en el Instituto Federal Electoral, México vivió una crisis post electoral muy seria y muy fuerte, sobre todo por lo cerrado de los resultados para Presidente de la República, al final 0.56% de diferencia en un padrón de 74 millones de personas, es decir, una diferencia realmente muy pequeña. Como tuvimos ese escenario con ese resultado electoral, el país tuvo muchas dificultades para normalizar su gobernabilidad interna. En los primeros meses del primero año y medio del presidente Calderón, institucionalmente hablando, legislativamente hablando, fue algo cercano a un infierno, porque la crisis electoral no daba tregua y los vientos de protesta, de duda, de desafección por el triunfo del presidente contaminó todo lo demás, es decir, el país no se pudo proponer solucionar sus problemas porque desde el origen del poder había un cuestionamiento muy serio.

De ahí la importancia crucial de la autoridad electoral, ya es una gran contribución de la autoridad electoral ofrecer la certeza de que las elecciones van a tener lugar en todas las partes del país, en todas sus regiones, y que además van a ser la solución, la fuente primaria de la legitimidad de los gobiernos, de la legitimidad y de la legalidad de los gobiernos que emanan de ellas, esa es la función esencial de la autoridad electoral.

Para terminar esta reflexión cerraría con un hecho de coyuntura. Ayer se celebraron las elecciones para gobernador en uno de los Estados más convulsos de la República, el Estado de Michoacán,<sup>1</sup> que es probablemente el Estado que más ha sufrido esta oleada de inseguridad, y este boom delincencial que vive México. Y las elecciones transcurrieron bien. Es decir hay, como era previsible, un enorme

---

1. Las elecciones en el estado de Michoacán se realizaron el 13 de noviembre de 2011. Según los datos del IEM la votación en la jornada electoral alcanzó el 54.29 por ciento, en contraste con el 48 por ciento de participación que se tuvo en las elecciones locales de 2007.

debate entre los candidatos, la responsabilidad de los partidos no es una variable resuelta, ni que tengamos consolidada en México, pero no hubo incidentes que lamentar. Se instalaron todas las casillas, la legalidad de la elección está bastante bien acreditada y, sobre todo, la participación electoral de la ciudadanía en Michoacán rebasó más de la mitad de los electores. Con todo en un contexto más o menos ominoso de inseguridad. Las autoridades electorales de Michoacán han dado su parte a la solución de los problemas de gobernabilidad de Michoacán, haciendo bien su trabajo, haciendo bien su tarea.

## 1.2 CONTEXTO Y RETOS ACTUALES PARA LAS DEMOCRACIAS EN LAS AMÉRICAS

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

Es muy grato continuar la conversación continental internacional que venimos sosteniendo particularmente en los últimos años. Esto me permite plantear a nombre, incluso, de algunos estimadísimos académicos y colegas como Dieter Nohlen o Daniel Zovatto, algunas de las conversaciones, algunos de los énfasis que, en privado y en público, discutimos en torno a los procesos de democratización en América Latina.

Siguiendo a nuestro apreciado profesor Dieter Nohlen, habría que establecer qué vamos a entender por contexto, por democratización y por América Latina. Primero diría que el contexto hace la diferencia cuando se están diseñando las instituciones y cuando éstas operan. Está en nuestro lenguaje que el contexto es importante y hace la diferencia, pero le hemos preguntado a Dieter Nohlen ¿y qué es el contexto?

El contexto son las circunstancias en que tiene lugar un hecho, si el hecho es el proceso electoral y las elecciones, el contexto del proceso electoral y del proceso democrático son los sistemas de gobierno, de partidos políticos, los factores extrainstitucionales que van desde la historia, la cultura, los factores económicos, políticos en el más amplio sentido, hasta el contexto y el proceso internacional. Me detendría allí porque es una discusión muy sofisticada en torno a elementos tales como el contexto propiamente político, político-institucional e histórico-social, que no viene al caso abordar ahora. En el tema de la democratización, la conversación especializada se dirige a aceptar que no

es suficiente entender a la democracia y el proceso de democratización como el mísero detalle técnico que consiste en el procedimiento electoral. Algo que aquí se dijo hace algún momento, esto es una expresión de Ortega y Gasset que mucho hemos mencionado y citado a lo largo de los últimos 20 años, pero no es suficiente, los procesos de democratización no son, en materia precisamente electoral, sólo problemas de carácter logístico o no acarrear sólo cuestiones de carácter logístico, sino más bien de carácter político, porque tienen lugar en contextos fuerte, intensa y complejamente políticos e interpretar, comprender y actuar en consecuencia con respecto a esta premisa es crucial para las autoridades y los organismos electorales. Desde luego más para las autoridades que organizan elecciones, menos para las autoridades de corte jurisdiccional, que resuelven las controversias por su propia naturaleza e inserción en el marco institucional de cada país.

Por lo que se refiere América Latina, el doctor William Glade, experto latinoamericanista indicó que es imposible hacer generalizaciones que consideremos válidas en todo momento y lugar respecto de eso que llamamos América Latina. Hay que, por lo tanto, ponderar, contextualizar precisamente, y establecer que hoy por hoy el propio Latinobarómetro, distingue entre la parte Centro Americana y la parte Sur Americana de América Latina, como dos configuraciones en donde están teniendo lugar cambios importantes que se reflejan en indicadores mensurables, medibles, muy específicos que revelan

que tanto los procesos democráticos electorales, como su contexto, particularmente la economía, la sociedad, y en alguna medida la cultura, reflejan ciertas características que habría que tratar por separado.

Ahora, hecha esta introducción de carácter conceptual, hay diez retos que habrá que ponderar en los diferentes contextos y en dos configuraciones centro/norteamericana y sudamericana. El primer reto es la comprensión de que estamos en pleno cambio de época, una visión que se asume, que se estudia desde las relaciones internacionales que afectan, por supuesto, las democracias, los procesos electorales y la posición de las autoridades electorales. Este cambio de época, como se le quiera llamar, de lo moderno a lo posmoderno o, si se quiere, de lo moderno a lo hipermoderno o un simple y profundo cambio en las estructuras sociales, políticas, económicas de lo que hemos conocido hasta ahora, que no requiere mayor justificación. Estamos todos los días asistiendo a noticias impactantes sobre el proceso europeo de integración y el riesgo de la desintegración, estamos acudiendo a la construcción de nuevas configuraciones internacionales que van de los intentos más o menos exitosos de los proyectos de la “norteamericanización” Canadá, Estados Unidos, México o la “panamericanización” con lo que fue en su momento el ALCA, o bien, UNASUR y las estructuras centroamericanas. Es evidente entonces que estamos en un proceso de cambio de época con todas sus implicaciones de carácter científico, tecnológico, institucional, económico, social, y político.

Se está modificando el concepto de ciudadanía, el concepto de soberanía, el concepto de Estado, el concepto de constitución, entre otros. Hay que pensar, hacer un enorme esfuerzo para repensar las condiciones de este macrocambio, sus efectos sobre la democracia, los procesos electorales y los organismos electorales, que tienen que tratar con actores internacionales muy poderosos y que tienen una posición distinta a la que se acostumbraba en la segunda ola democrática y ya ni qué decir en la primera ola democrática.

El segundo punto que se observa en esta conversación regional y transcontinental es que hay también un cambio en el concepto y en la práctica de la ciudadanía y un reto mayúsculo de inclusión de los ciudadanos -sobre todo en el contexto latinoamericano-tradicionalmente excluidos durante el siglo diecinueve y más de la mitad del siglo veinte para incorporarlos al Estado o a la organización política, a los procesos políticos, constitucionales, de construcción de la autoridad y del poder, de su ejercicio, de su control. Este cambio de ciudadanía consiste en que los ciudadanos primero tienen que tener unos mínimos asegurados, la llamada ciudadanía social, para poder también participar mejor en la ciudadanía política y ejercer sus derechos civiles. Si no tenemos ciudadanos integrales o más completos ¿cómo podemos aspirar a tener partidos políticos o democracias más completas o, como se dice, de alta intensidad o de calidad? Entonces, ese es el segundo reto que se enfrenta con partes del primero, pues el proceso de cambio global, está afectando la capacidad de los estados, de las autoridades constituidas por los estados, para cumplir con sus mandatos. ¿Qué ofrecen a los electores y qué después no pueden cumplir cuando viene una crisis económica o una contingencia financiera internacional, como la que estamos viviendo? Entonces, ese es un factor de resistencia para cumplir con los mandatos que implican el proceso democrático y la democracia en sentido amplio.

El tercer reto que se observa es que estamos ante un cambio de paradigma en el ámbito político, de la democracia procedimental a la democracia sustancial, lo que significa que no basta con la legalidad. Es indispensable pero no es suficiente, es indispensable pero necesitamos en el ámbito de las autoridades electorales, concretamente de los ciudadanos y de los poderes y órganos en general del Estado, asumir que se requiere actuar en términos no solamente legalistas, sino constitucionales. Este es el cuarto reto, lo voy a juntar con el tercero, por que los dos son dos caras de una misma moneda.

No está consolidado el paso del estado de legalidad al estado de constitucionalidad y comprender en qué consiste esta mutación que en Europa ha tenido lugar después de la segunda guerra mundial, (Alemania, Italia, Francia, Portugal o España en las décadas de los cincuenta, sesenta y finales de los setenta) que es colocar a la Constitución y los procesos constitucionales, en el centro de la vida pública, de las decisiones que hay que tomar, tanto para el acceso como para el ejercicio y para el control del poder. Esto, a los latinoamericanos nos va a costar especialmente mucho, como lo hemos estado viendo en la discusión de Ricardo Becerra sobre si un órgano constitucional autónomo como es el IFE, debe o no ser legalista y estrictamente ajustado a los procedimientos o si debe ser constitucional y aplicar métodos de interpretación en el marco de una democracia deliberativa. Ésta es la mejor muestra de que tenemos una honda preocupación por encontrar los equilibrios, por encontrar los caminos para que abandonemos la idea de que se va a aplicar estrictamente la ley. Se tiene que aplicar la Constitución, tenemos que defender los principios constitucionales que en nuestra materia rigen el proceso electoral. En el caso mexicano sabemos cuáles son los principios de certeza, legalidad, profesionalismo, independencia, objetividad, a los cuales se ha sumado equidad, transparencia e imparcialidad por los problemas que tuvimos o que se tuvieron en México en el año 2006. Pero, todo esto está engarzado con los valores del constitucionalismo cosmopolita, es decir, la mutación es histórica porque las democracias latinoamericanas ahora operan en un contexto en que sus autoridades electorales nacionales, particularmente las que resuelven las controversias no es la última palabra en la materia, sino que los derechos político-electorales están tutelados por organismos internacionales interamericanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¿En qué consiste el cambio de la democracia procedimental a la democracia sustancial, y del estado de legalidad al estado de constitucionalidad? En que

hay que abandonar la idea de que los estados nación siguen siendo los actores exclusivos para la decisión política e incluso en el ámbito de carácter electoral. Hay allí una cuestión mucho más profunda, se está creando un derecho internacional de la democracia a partir de la Carta Democrática Interamericana que está cumpliendo una década y que tiene claramente previsiones para generar un contexto de exigibilidad internacional a los regímenes o gobiernos nacionales que operen en contra de los principios democráticos. Eso no es cumplir con el estado de legalidad, sino con un estado de constitucionalidad que incluye los derechos fundamentales de carácter político electoral.

Después tenemos, en un quinto punto de esta conversación la actualización permanente de tres sistemas cruciales para la democracia: el sistema electoral, el sistema de gobierno y el sistema de partidos. Esta trilogía, a la que se ha referido también extensamente Dieter Nohlen supone que en América Latina, a diferencia de Europa, Estados Unidos y Canadá, cuando decimos la palabra o la expresión *sistemas electorales* no nos referimos a la fórmula que traduce votos en escaños, como normalmente se le conoce en la literatura especializada a esta expresión. Nos referimos a un hecho político, el sistema electoral involucra la competencia por el poder e involucra el acceso al poder y ahora también el control del poder, por la parte o a través de la rendición de cuentas, la transparencia, el acceso a la información pública, la auditoría, la fiscalización, la contabilidad, el control del poder. Entonces, estamos hablando de que en América Latina, en este contexto, el sistema electoral involucra a los partidos políticos y otros actores.

En México se está discutiendo intensamente este tema en los últimos dos años. Perú es también un ejemplo, el país tiene, como lo ha denominado Alberto Adrián, una democracia sin instituciones, donde hace falta fortaleza de los partidos políticos, hace falta instituciones en el ámbito regional y local para sostener la consolidación y la calidad de la democracia peruana.

Un sexto reto es el tema del financiamiento político y la equidad en la contienda, particularmente por los temas de los medios de comunicación. El acceso a los medios no era un factor en la segunda ola democrática, pero después de la Segunda Guerra Mundial, a la vez que transitamos del estado de legalidad al estado de constitucionalidad y de la democracia procedimental a la democracia sustancial, tenemos lógicamente a los medios de comunicación jugando un papel crucial en los procesos democráticos. Aquí el reto es lo que se está intentando en México con muchos problemas y consecuencias, pero también con grandes avances, como lo dejó claro el propio Consejero Presidente Leonardo Valdés, en un magnífico artículo, publicado en México. Los medios de comunicación han estado acudiendo primero a la competencia del IFE y luego a la jurisdicción del Tribunal Electoral, se están sometiendo al estado de constitucionalidad.

Claro que no dejan de ser muy litigiosos, contendientes, no sólo en el ámbito legal, sino precisamente en el mediático y político y por lo tanto el organismo electoral, la autoridad electoral administrativa tiene que subir y ponerse al nivel, incluso ser proactivo en la arena de esa discusión pública, no puede solamente actuar en el ámbito de la estricta legalidad. Me parece que sí es posible interpretar y comprender el garantismo, comprendido como las técnicas para asegurar la efectividad de los derechos, en ese caso el derecho político electoral a votar, ser votado y formar partidos políticos, en el ámbito electoral, frente a los partidos políticos, porque la ley del más débil a la que se refiere Ferrajoli, es precisamente de carácter transversal en todas las instituciones sociales, existe uno más débil en la familia, existe uno más débil en el club social, en el sindicato, en la propia organización electoral o en los partidos políticos. Y en la relación entre institución electoral y partidos, pues hay unos más débiles que otros. No podemos permitir bajo esta perspectiva que se reproduzca la desigualdad y la injusticia, este es el sentido profundo del garantismo constitucional, no jurídico solamente, constitucional.

Finalmente, las nuevas tecnologías en los procesos

electorales, sería un séptimo reto. Un ejemplo de este reto es Uruguay. Bajo todas las mediciones y todos los indicadores, Uruguay sigue siendo la democracia mejor calificada y, sin embargo, utiliza las más antiguas técnicas de conteo de los votos, de mecanismos para anunciar los resultados, etc. Y hay un debate interno en la Corte Electoral del Uruguay para ver si pueden modernizar con técnicas automatizadas algunas partes de este proceso. Sin embargo, es la democracia mejor calificada, entonces habría que ponderar con cuidado en qué contextos funcionan qué sistemas o qué instrumentos de modernización. Esto me parece que es otro tema para pensar como un reto, y estoy seguro que en aquellos que pueden estar muy automatizados también pueden tener serios problemas o deficiencias.

En el octavo reto, ubico el tema de la equidad y la paridad de género, que no obstante se han tenido por la vía de las cuotas que evidentemente son un instrumento para ir restaurando este equilibrio históricamente negado a las mujeres, particularmente en la representación política. Aún en una democracia tan bien calificada como en el Uruguay, se queja el sector femenino, de una falta de representación política, sobre todo en espacios de representación con decisión.

El noveno reto tiene que ver con la cooperación y la observación electoral, porque está creciendo un derecho internacional de la democracia, en este ambiente del Estado posmoderno. El Estado posmoderno, al cambiar las condiciones de la época de la modernidad a la que estamos ahora asistiendo, en una dolorosa y compleja transición, también cambia los vínculos de la relación entre ciudadano y poder y entre ciudadano y Estado. Aparecen las organizaciones y los actores internacionales, como es evidente, y generan un contexto de exigencia que va rumbo a su tutela jurisdiccional internacional, a esa consolidación, porque ese sería, digamos, uno de los principales retos en términos de la cooperación y en términos también de la observación electoral que se va a extender hacia temas hasta ahora no previstos, como, precisamente, el financiamiento y el control del uso de esos recursos

por parte de los partidos políticos y candidatos, es decir la fiscalización, necesitamos observación en esa materia.

El último reto, es la priorización que hagan las élites políticas dirigentes de cada país en relación con la materia electoral. Si sigue siendo una prioridad para consolidar y para aumentar la calidad de las democracias, se tiene que financiar la democracia, claro que están de por medio los desequilibrios, en el ámbito de la política social, de la política propiamente de todos los satisfactores básicos de vivienda, alimentación, etc. Pero, los derechos políticos electorales (a los cuales comparativamente en ningún país de América Latina se le dedica tanto dinero como se le dedica a otros derechos, económicos, sociales, culturales) deben seguir en la prioridad de la agenda nacional y desde luego de los organismos internacionales.

## 1.3 ACCOUNTABILITY SOCIAL EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

*Flor Zamora, Consejera Electoral Estatal del Distrito Federal, México*

El tema que hoy nos convoca, que es el de rendición de cuentas que viene de una traducción al inglés, que no es tan clara, pero en general estamos en el entendido de que hablaremos de rendición de cuentas. Por ello quisiera leerles el concepto más acabado que tenemos a la fecha, el de Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, que señala que es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos. Y aquí retomo lo mencionado por Raúl Ávila acerca de los retos de la ciudadanización y de este cambio en el concepto de ciudadanía, el cual tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de la rendición de cuentas. Este concepto es acuñado ya hace muchos años por Guillermo O'Donnell y en el caso especial de México cuando empezamos a ver el tema de rendición de cuentas empezamos con la fiscalización a partir de la entrega de informes por partidos políticos en el año '96 y '97 al Instituto Federal Electoral, anteriormente eran unos informes que eran un mero trámite y a partir del '96 con un consejo electoral ya ciudadanizado, con un consejo electoral ya profesionalizado, eran establecidos en la Constitución con un nivel al mismo que los ministros de la Suprema Corte.

Se busca, iniciando con la fiscalización, asegurar la efectividad de las tareas de la autoridad e incentivar la eficacia en el desarrollo de sus tareas cotidianas,

vigilando a los partidos políticos. También se busca crear mecanismos de coordinación y canales de comunicación adecuados que permitieran el acceso a la información y documentación generada por los partidos, pero también por la autoridad electoral. El Instituto Federal Electoral es pionero en temas de transparencia ya que todas sus sesiones son públicas, todas sus actas son publicadas, sus acuerdos son difundidos entre la ciudadanía y esto le ha ayudado mucho para el desarrollo de sus tareas y es parte de la gestación de esta rendición de cuentas.

Especialmente, ya retomando nuevamente el tema de la rendición de cuentas sobre los actores que importan para nuestros efectos, vemos que hay ciudadanos, autoridades electorales y partidos políticos, pero el tema de los ciudadanos es fundamental. Si no tenemos ciudadanos que estén interesados en conocer qué hacen los partidos políticos con los recursos que les otorgamos, qué hacen los partidos políticos para elegir a sus candidatos, qué hacen los partidos en su vida interna a través de los reclamos de sus militantes, pues no tendríamos la necesidad de estar dando cuentas. La autoridad electoral está obligada a vigilar a los partidos, pero también a rendir cuentas sobre sí misma y los partidos políticos a su vez tienen que ver esto como un espejo, ellos deben tener al interior mecanismos de control, de fiscalización, transparencia, de rendición de cuentas que puedan dar certeza a sus militantes, participantes y a los ciudadanos de que lo que están haciendo va apegado a la legalidad y sobre todo, este cambio, los conceptos de época en

ciudadanía, en pasar de un estado de legalidad a un estado constitucional y especialmente con los juicios de los derechos políticos.

Para el Instituto Federal Electoral en México fue muy importante la actividad que realizaron diversas organizaciones no gubernamentales antes de la transición o a partir del cambio de gobierno de un partido hegemónico. Alianza Cívica, o algún otro como el Comité Conciudadano que surgió después en 2006, los movimientos sociales que se dieron a través de las diferentes elecciones y los periodistas interesados en temas electorales fueron quienes empezaron a solicitarle a la autoridad electoral mayor información, a solicitar elementos clave que pudieran detonar temas en la agenda política, temas en el proceso electoral que dieran lugar a tener una autoridad más transparente.

Lo comentábamos ya anteriormente, en el funcionamiento electoral en el caso de México en 1996 se entrega prácticamente la organización de las elecciones a los ciudadanos, se busca en un primer momento el tema de equidad en la competencia, se establecen reglas muy precisas para el financiamiento de los partidos políticos, pero también para la fiscalización. Los partidos políticos como entidades de interés público reciben una gran cantidad de recursos año a año y es necesario que los ciudadanos y que la autoridad en primer lugar verifique y conozca con detalle este tema de los recursos para entrar en una competencia equitativa.

En el tema concreto de la transparencia, en México no es hasta el año 2002 que hay un acuerdo del Consejo General -que es previo a la Ley de Transparencia- que establece el acceso a la documentación e información específicamente de los recursos de los partidos. Estábamos en un momento muy álgido después de las elecciones del 2000 donde se sabía que tanto la coalición ganadora encabezada por Acción Nacional había tenido un financiamiento paralelo, así como el Partido Revolucionario Institucional había tenido también recursos presuntamente provenientes de uno

de los sindicatos más fuertes del país, y este acuerdo de 2002 del Consejo General del IFE es la semilla a partir de la cual iniciamos los trabajos de transparencia que tienen como base el tema de la fiscalización de los recursos. En 2003 surge en México la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, pero el IFE está obligado como órgano constitucional autónomo a contar con un reglamento específico en materia de transparencia.

Teniendo esto presente los consejeros electorales y los partidos políticos van a llegar a una elección presidencial, en el año 2006, en la que no está claro el tema del financiamiento de los partidos en temas de comunicación. A partir de una regulación o de una normatividad coja, se crea en 2005, con miras a la elección de 2006, dos nuevos reglamentos, uno de transparencia y uno de fiscalización en los que se involucra a los partidos políticos y, con esta actividad casi franciscana de escucha con los partidos políticos y de consenso, se logra tener dos reglamentos en dos temas fundamentales, que son transparencia y fiscalización, que no fueron impugnados por los partidos políticos y que serían parte de la base con la que se regularían las elecciones del 2006.

Posteriormente en 2008 con la reforma electoral, a partir de la Ley del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se hace a los partidos políticos sujetos obligados de transparencia media, porque hay una intermediación entre la autoridad y los partidos. En el 2011 se hacen ciertas adecuaciones, algunas con las que coincido y otras con las que no y les pongo un ejemplo: el reciente reglamento de transparencia dice que los padrones de los militantes deben ser considerados como información confidencial, desde mi perspectiva, los ciudadanos, los militantes y las autoridades y todo el mundo tenemos que tener acceso y el derecho a conocer quién milita en qué partido, a lo mejor no hace cuántos años, pero saber cuál es el padrón, el número, cuántos son mujeres y cuántos son hombres, en temas de equidad de género también es fundamental.

Toda esta historia como antecedente es importante incluso porque en el año 2005 en la Ley Electoral no existía una regulación de precampañas, la regulación de las precampañas surge en un primer momento en el reglamento de fiscalización de 2003 y, posteriormente, a partir del reglamento de 2005 y en un acuerdo que los consejeros electorales establecen como fiscalizar a los precandidatos a la presidencia, para conocer con detalle cuánto dinero ingresó, cuánto dinero salió, cuántos spots fueron transmitidos durante sus precampañas. Y ese fue un avance muy importante en temas de fiscalización y transparencia.

Con este panorama y con la experiencia que nos deja el haber participado en este tipo de construcción de acuerdos y de reglamentos parece importante destacar que en la rendición de cuentas hay cuatro elementos que son fundamentales: primero la relevancia de la información, segundo la oportunidad en la información, tercero la uniformidad de la información y cuarto la facilidad de acceso a la información. La relevancia de la información es determinada por la autoridad electoral que va pidiendo y va diciendo, en un primer momento, qué información es la que puede transparentar. Pero la relevancia también la puede poner en la agenda la ciudadanía, y la relevancia la puede poner en la agenda también el periodista comprometido o las organizaciones no gubernamentales que están preocupadas por X o Y tema y que quieren que surja el debate del proceso electoral o previo al proceso. En cuanto a la oportunidad de la información, no es lo mismo saber cuánto se gastó un candidato o un partido durante su campaña, antes de la emisión de mi voto a conocerlo después. Desafortunadamente, los temas de fiscalización en el caso de México son la mayoría ex post, una vez pasada la elección, una vez concluido el ejercicio fiscal conoces con detalle qué es lo que pasó con los recursos.

Regresando al tema de la relevancia, la autoridad al determinar cuál es la información relevante genera acciones para incentivar el cumplimiento por parte de los partidos políticos, es decir, si yo se que te voy a fiscalizar la totalidad de tus ingresos, pues los partidos

van a ver que todos esos estados de cuenta cumplan o que no tengan deudas que no hayan sido reportadas, etc. También disuade conductas, al fiscalizar y transparentar y entregar resultados. Si hay conductas que son contrarias a derecho, habrá más cuidado en no hacerlas.

En el tema de la oportunidad, no sólo está el tema de la información de los partidos, está el tema de la información de la autoridad electoral, hay que conocer cuál es su presupuesto, hay que transparentar sus acuerdos y resoluciones, hay que explicar las deliberaciones que se dan al interior de los consejos o de la autoridad electoral, y esto les lleva a una gestión transparente. Desafortunadamente hay cuestiones muy técnicas que los ciudadanos no alcanzan a entender, entonces hay que buscar un lenguaje que sea accesible a los ciudadanos y que pueda generar que las gestiones sean más transparentes y que la información pueda permear, no sólo a los que somos conocedores del tema, sino también a la ciudadanía en general.

Por parte de los partidos políticos la oportunidad de la información en las actividades ordinarias nos permitirá conocer en esta rendición de cuentas el manejo transparente de los recursos y crear también al interior de ellos incentivos de cumplimiento y crear también sanciones para los que no cumplan o destinen los recursos para otro tipo de cosas. Personalmente considero que los momentos en los que estemos dispuestos los ciudadanos a conocer más allá las plataformas, los planes de gobierno y los gastos de los partidos podemos tener un voto mejor informado y por ello es muy importante la rendición de cuentas.

En el tema de los elementos fundamentales, también es importante que los datos sean comparables, que se tengan variables claras y que tengamos indicadores de cumplimiento. En el caso de México la totalidad de las resoluciones de la fiscalización se encuentran en la red, pero son muy complicadas para entender, entonces es necesario que se genere información socialmente útil, que puedas comparar, que puedas

conocer, que sean variables claras y precisas para que volviendo otra vez a los actores, que son organizaciones no gubernamentales, ciudadanos en lo individual, periodistas no especializados, los propios partidos y la autoridad puedan tener elementos para la toma de decisiones. Esta información socialmente útil puede ser generada desde la autoridad electoral, puede ser generada por los partidos políticos o puede ser solicitada a través de los mecanismos de transparencia que existen para los ciudadanos. Debe estar sistematizada, debemos saber que existe, hay mucha información respecto de los partidos políticos y respecto del actuar de la autoridad electoral que sirve para la toma de decisiones para los ciudadanos, autoridades y partidos, pero desafortunadamente no se sabe que existe. Entonces cuando se vaya a hacer un ejercicio de transparencia se debe pensar siempre en un mecanismo de difusión de la información, de decir dónde está, dónde la encuentro, cómo la encuentro. No basta con decir ahí esta la información, hay que decir dónde y cómo, y que sea manejable, por que muchas veces académicos, expertos, los propios partidos se enfrentan a una base de datos, pero que no puede ser manipulable. ¿Cuál es el fin de la transparencia y la rendición de cuentas si yo no puedo jugar con los datos y ver qué es lo que puedo obtener para ciertos análisis o para cierta toma de decisiones? En ese caso no tiene sentido tener la información disponible.

Para concluir, la rendición de cuentas sirve para transparentar la organización de las elecciones y también el actuar de la autoridad electoral, con ello tienes una mayor supervisión y control de los partidos por parte de la militancia, la ciudadanía y la autoridad. La rendición de cuentas sirve para la construcción de un espacio en común en el que la autoridad hace pública su información y los ciudadanos ejercen su derecho a conocerlo. El acceso a la información promueve el diálogo crítico y abierto entre la autoridad electoral y la sociedad.

## 1.4 IMPLICACIONES POLÍTICAS DE LOS PROCESOS TÉCNICOS EN EL ÁMBITO ELECTORAL

*Betilde Muñoz-Pogossian, Organización de los Estados Americanos*

A lo largo de las Américas, la región está unida en el reconocimiento de que las elecciones representan el método democrático a través del cual los ciudadanos eligen a sus líderes. En términos interpretativos y de implementación de las elecciones, sin embargo, existen varios modelos. En tiempos modernos, el proceso electoral constituye la aproximación más cercana de supervisión ciudadana sobre el gobierno. Bajo el paraguas de la democracia, las elecciones son organizadas, llevadas a cabo y adjudicadas mediante varios mecanismos y fórmulas distintivamente formales, que corresponden a diferentes principios. La idea de “garantía democrática” es inherente a todos estos principios, que forman los pilares subyacentes de legitimidad y reconocimiento de los gobiernos electos. Los principios democráticos tienen objetivos comunes: asegurar la capacidad legitimadora de las elecciones y proveer democracias de importancia normativa. Estos elementos generalmente garantizan una gobernabilidad democrática. Elecciones libres y universales entregan legitimidad a los líderes electos y a los principios democráticos que el gobierno representa.

Dentro de este contexto más amplio, el rol principal de las autoridades electorales es el de garantizar la continuidad democrática a través de la efectiva y consistente organización de elecciones. Su más grande desafío es el de llevar a cabo de manera efectiva los procesos electorales, manteniendo la confianza tanto de los actores políticos como de la ciudadanía. La legitimidad de los líderes electos es proporcional a la

confianza que los partidos políticos y los ciudadanos depositan en las autoridades electorales y su capacidad de llevar a cabo sus responsabilidades organizativas durante el proceso electoral. Por lo tanto es importante que los líderes a lo largo de la región enfoquen sus esfuerzos en reducir lo que IDEA internacional ha denominado como la “brecha de credibilidad” en las autoridades electorales. La brecha de credibilidad puede ser sumamente dañina para la democracia, y esto es una razón de porqué es importante profesionalizar a las autoridades electorales y enfocarse en construir su capacidad humana. La OEA ha institucionalizado un proceso de construcción de capacidades para trabajar con la región en cerrar estas brechas, con el fin de profesionalizar a las autoridades electorales de toda la región.

La construcción de capacidades para los cuerpos electorales administrativos es importante en varios niveles, el primero de los cuales es la capacidad humana. En otras palabras, es importante profesionalizar las instituciones electorales y los funcionarios públicos empleados por estas organizaciones para asegurar la administración adecuada de los procesos electorales. El segundo nivel es el desarrollo institucional. El desarrollo institucional implica un constante apoyo para el desarrollo de marcos legales y organizacionales a los que la institución se debe ajustar, y que los funcionarios públicos pueden usar como plataforma a la hora de aplicar sus capacidades. El tercer nivel de construcción de capacidades es la entrega de asistencia técnica mediante la promoción del

intercambio de conocimientos y experiencias. Esto incluye compartir conocimientos respecto a sistemas y herramientas electorales, y diseminar conocimiento técnico a nivel nacional, permitiendo de esta manera a las autoridades electorales satisfacer las demandas de sus ciudadanos.

Las Jornadas Interamericanas Electorales, llevadas a cabo anualmente, representan un esfuerzo por parte de la OEA de apuntar a construir capacidades a estos tres niveles. Las jornadas intentan fortalecer y clarificar los roles de las autoridades electorales a lo largo del continente, en un escenario que se beneficia del conocimiento de los participantes y académicos y que opera con una metodología participativa. Dentro de este contexto de cooperación horizontal, son desarrollados marcos generales para vincular claramente el fortalecimiento de las autoridades electorales con una gobernabilidad mejorada. El curriculum general del seminario es designado para promover intercambios profesionales y académicos dentro de las líneas de los dos principales temas de discusión.

Este año, el primer tema de discusión es mecanismos de transparencia en sistemas electorales. Aunque la idea de que un flujo adecuado de información de representantes a ciudadanos es una condición esencial de soberanía popular existe desde hace varios decenios, el concepto de transparencia es relativamente reciente. Iniciativas de transparencia han tomado un lugar central en la agenda pública y en el discurso público, resultando en la aprobación de varias leyes en las Américas que asocian la palabra transparencia con el acceso a la información, concretamente en Perú y aquí en México. Cuando aplicada a la arena electoral, la transparencia es un atributo que le permite a uno ver y aprender cómo y por qué ciertas acciones son tomadas por los cuerpos electorales y los partidos políticos durante las elecciones. En particular, el concepto de mecanismos de transparencia en los sistemas electorales implica dos garantías: que los cuerpos electorales y los partidos políticos diseminan información respecto al proceso electoral y que los

ciudadanos tengan el derecho de requerir y acceder (demandar) dicha información.

El principal componente de la transparencia es la relación complementaria entre la entrega y la demanda de información. En el contexto electoral, quién busca información es el ciudadano y quien la provee es generalmente el cuerpo electoral, entendido como entidad pública. Los partidos políticos, por otra parte, son cuerpos que son simultáneamente públicos y privados y por lo tanto compradores y proveedores de información.

En general, los mecanismos de transparencia debiesen estar consagrados en una ley o norma específica. La declaración "Principios respecto al derecho de acceso a la información" de la OEA, por ejemplo, estipula que los Estados Miembros deben asegurar el respeto por el derecho de acceder a la información adoptando legislaciones apropiadas para ello. El razonamiento detrás de estos principios es simple: las reglas reducen la arbitrariedad, tanto como la discreción de los oficiales durante la implementación y el hacer respetar las leyes. Sin embargo, incluso en aquellos países sin leyes o regulaciones específicas, es posible implementar mecanismos para mejorar los niveles de transparencia. Algunos de dichos mecanismos de transparencia son aplicables a los sistemas electorales:

- 1) Mecanismos de recibo y respuesta de los requisitos de información: Los cuerpos electorales deben tener un mecanismo de recepción para los requisitos ciudadanos de información, tanto como procedimientos simples y claros para la respuesta a dichos requisitos. Aun que el tipo de mecanismo va a variar dependiendo del contexto específico del país, es importante asegurar que las acciones están basadas en el derecho de requerir y acceder a la información pública.
- 2) Mecanismos de clasificación y apelación: estos son cruciales para prevenir la arbitrariedad y la opacidad. El cuerpo electoral debe tener reglas

y/o procedimientos que inequívocamente establezcan que información puede ser protegida. El principio debajo de dichos mecanismos debiese ser que el acceso es la regla y el secreto la excepción.

- 3) Mecanismos respecto a la publicación de información: dichos mecanismos son un aspecto esencial de la transparencia en los sistemas electorales. En principio, las instituciones debiesen publicar información sustantiva respecto de sus operaciones, independiente del requisito, siendo la idea satisfacer proactivamente la demanda ciudadana por información.
- 4) Mecanismos de entrenamiento y revelación de información: el entrenamiento de oficiales respecto a sus obligaciones en temas de transparencia es un aspecto vital de la transparencia en sistemas electorales. Los cuerpos electorales debiesen tener programas de entrenamiento dirigidos a oficiales públicos que no sean meramente temporales o reactivos, sino campañas permanentes que provean conocimiento teórico y práctico a los funcionarios públicos.

El segundo tópico de discusión del seminario es la transmisión de resultados. Cada una de las etapas del proceso electoral presenta desafíos particulares. En la fase post electoral, culminando con el anuncio oficial de resultados, los conceptos conjuntos de rapidez y fiabilidad son de primordial importancia, especialmente considerando las implicancias políticas del proceso de transmisión de resultados y los efectos directos en el nivel de confianza pública sobre el cuerpo electoral. En muchos países de la región, resultados preliminares son transmitidos después de que el proceso de conteo de votos haya concluido en los centros de votación y antes del anuncio oficial de resultados. El objetivo de publicar resultados preliminares es acelerar el proceso electoral y disminuir el tiempo entre la votación y la

proclamación oficial de resultados, que en varios casos puede tardar días o incluso semanas.

La publicación de resultados preliminares representa una pequeña parte de un mayor esfuerzo por parte de las autoridades electorales en las Américas de mejorar la calidad y transparencia de los procesos electorales. Una diseminación oportuna de los resultados electorales puede aumentar los niveles de confianza popular en la fiabilidad del cuerpo electoral y de esta forma facilitar la aceptación de los resultados mismos, previniendo situaciones en las cuales la tardanza en la información sea usada como justificación para desacreditar el proceso por parte de quienes no lograron alcanzar sus aspiraciones electorales.

De esta forma, la rapidez es un aspecto crítico de la transmisión de resultados. A lo largo de la región, avances tecnológicos han resultado en expectativas entre el electorado de que los resultados preliminares serán publicados el mismo día de la votación. Por otro lado, una mayor tardanza en la publicación de resultados preliminares por parte de la autoridad electoral aumenta la probabilidad que datos de otras organizaciones con fuentes menos fiables, que tienden a diferir de los resultados preliminares que son posteriormente distribuidos, sean publicados antes. Los principios subyacentes a un sistema de transmisión de resultados efectivo son los mismos para cualquier otra parte del proceso electoral: integridad y transparencia. Si bien suele haber común acuerdo respecto a estos principios, los desafíos específicos de implementar un sistema así son altamente dependientes de los contextos políticos y electorales particulares, tanto como del nivel de confianza pública con el que cuente el cuerpo electoral. Como verán, hay una gran diversidad en las formas de aproximarse a la transmisión de resultados dentro del hemisferio. Sin embargo, el hilo común es que cada sistema debe aspirar a la transparencia, oportunidad y fiabilidad.

Las primeras tres Jornadas Interamericanas Electorales fueron importantes en cuánto unieron a autoridades

electorales de toda la región. Representantes de las autoridades electorales fueron capaces de intercambiar información y experiencias para profundizar su análisis de la práctica y organización de elecciones en estas dos áreas claves. Como foro político primario para la discusión de problemas regionales, el trabajo reciente de la OEA ha validado acercamientos multilaterales y negociaciones como un medio para alcanzar la paz y la gobernabilidad. La Carta Democrática Interamericana altamente valorada y respetada por sus miembros y la OEA está comprometida con la defensa de los principios democráticos, con consecuencias serias para los países que los violen. Estos valores democráticos incluyen libertad, pluralismo político, equidad y justicia social.

Esta cuarta jornada interamericana electoral ha sido posible gracias a la cooperación de varias contrapartes, específicamente en Instituto Federal Electoral de México y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Los inmensos esfuerzos que se han hecho en la organización de estas jornadas han sido fructuosos, y las discusiones y lecciones aprendidas en estas jornadas han sido adaptadas por los organizadores a un formato virtual que ha sido la base de un nuevo Diplomado en Procesos Electorales en las Américas. Este programa es el primero en la región y ya ha probado ser beneficioso para el fortalecimiento continuo de las autoridades electorales.

## II. LOS MECANISMOS DE TRANSPARENCIA EN LOS SISTEMAS ELECTORALES

---

**A** medida que la democracia se consolida en la región se desarrollan los conceptos que la definen. El concepto de transparencia es relativamente reciente, pero el fundamento que lo precede es que un adecuado flujo de información de los funcionarios hacia los ciudadanos es esencial para garantizar un efectivo control político y evitar niveles de concentración de poder dañinos para la democracia.<sup>2</sup>

Este principio adquirió forma de derecho y fue plasmado de una u otra manera, con mayor o menor medida, en la mayoría de las constituciones y en el andamiaje jurídico de las repúblicas democráticas. El concepto mismo de transparencia rápidamente comenzó a utilizarse en estudios e investigaciones y paralelamente se fue instalando en la discusión y agenda pública, para finalmente consagrarse en legislaciones nacionales e internacionales.

En la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción suscrita en el 2003 está incluida la transparencia como sinónimo del acceso a información en su artículo 10. Y en la Carta Democrática Interamericana aprobada en el 2001 se afirma que la transparencia de las actividades gubernamentales es uno de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.

Es fácil constatar que el uso del concepto continúa fuertemente asociado al principio de publicidad y con una parte del derecho consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, específicamente con la facultad de investigar (o solicitar) y recibir información. En resumen, la transparencia es un atributo que permite ver o conocer cómo y por qué se toman las decisiones y desarrollan las acciones de quienes detentan un poder encomendado, lo que supone la obligación de publicar (oferta) y el derecho de solicitar y acceder a la información (demanda).

El componente fundamental de la transparencia es la relación dicotómica y complementaria entre la oferta y la demanda de información. En teoría el demandante de información por excelencia es el ciudadano, y en el caso de los sistemas electorales en particular, el oferente es el órgano electoral, en su calidad de entidad pública. El demandante ejerce un derecho, mientras que el oferente una obligación, aspecto que explica el carácter dicotómico de la relación. Sin embargo, también es una relación complementaria, ya que más demanda ciudadana de información provoca más oferta y también viceversa. En los sistemas electorales, entre el ciudadano demandante y órgano electoral oferente, aparece un actor cuyo papel se define a partir de su propia naturaleza. Los partidos políticos, que son instancias privadas y públicas a la vez, son al mismo tiempo demandantes y oferentes de información.

---

2. Bobbio, Norberto (2005), "Estado, gobierno y sociedad". 1era edición en español. Editorial Fondo de Cultura Económica. Distrito Federal, México.

Los mecanismos legales y prácticos son otros de los componentes claves de la transparencia en los sistemas electorales. Su importancia reside en que son elementos que fortalecen y/o reestructuran la relación entre oferentes y demandantes de información, con orientación a un fin. En otras palabras, los sistemas y mecanismos legales y prácticos pueden procurar, implícita o explícitamente, mejorar la transparencia en los sistemas electorales o perpetuar la opacidad. Por esta razón, contar con normas que garanticen el eficaz y eficiente cumplimiento de la obligación de publicar y el derecho de solicitar y acceder, y que establezcan sistemas y mecanismos para regular la relación, pero sobre todo que se implementen en la práctica, es fundamental para la transparencia en los sistemas electorales.

El último componente de la transparencia en los sistemas electorales es la información pública en sí. Nunca debe olvidarse que por principio, la publicidad y el acceso es la regla y el secreto es la excepción. La información en poder de las instituciones estatales es pública en principio, y sólo excepcionalmente puede

clasificarse como reservada, excepción que debe estar debidamente justificada y legalmente sustentada. La información pública en un sistema electoral está constituida por todos los datos sobre las decisiones y acciones del órgano electoral (adquisiciones públicas, contratación de personal, actas e informes de desempeño, etc.) y de los fenómenos relacionados con la elección (número y ubicación de mesas, padrón electoral, financiamiento político electoral, etc.).

A continuación se presentan las ponencias de la Jornada que se enfocaron en distintos aspectos del tema de la transparencia en las Américas, específicamente los mecanismos que los organismos electorales usan o pueden usar para asegurar la transparencia en los procesos electorales.

## 2.1 IMPORTANCIA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN: RUMBO A UN SISTEMA ELECTORAL CONFIABLE

*Lynn Fraser, Directora de la Oficina de Resolución de Disputas, Comisión Federal Electoral, Estados Unidos de América*

Se hará una aproximación al tema del acceso a la información desde una perspectiva legal y política, desde mi trabajo diario en la Comisión Federal Electoral. La Comisión Federal Electoral en los Estados Unidos trata sólo con el financiamiento de campañas, sólo con el dinero que hay en campañas. La ley electoral es tratada por cada estado en los Estados Unidos, no existe una ley federal que gobierne las elecciones o el proceso electoral. De lo que hablaré hoy es del acceso completo, el acceso físico a la información, ya sea poder ir y conseguir copias de las leyes, las reglas y los balances y de los votos, y del acceso de usuarios, de acceso al conocimiento. Y sé que esto es cierto, en nuestro caso las leyes han sido escritas en un lenguaje realmente barroco, motivo por el cual son básicamente inutilizables para mucha de la gente que requiere de esta información.

Hablando de la pregunta respecto de los ciudadanos versus profesionales y burócratas, yo digo sí, por supuesto, necesitamos a ambos, hay un lugar para ambos en el proceso electoral, necesitamos que los profesionales que han sido entrenados puedan responder, pero también tenemos que darle información a los votantes individuales y a quienes trabajan en las comunidades locales, para que ellos puedan realmente ayudar a la gente a que pueda votar.

¿Por qué nos importa si es que tienen o no acceso a esta información? Hay muchos movimientos de protesta en todo el mundo tales como Occupy Wall Street, Arab Spring, hay una ebullición, es un momento

muy complejo, y en mi opinión toda esta protesta surge por la sensación de no estar conectados con su gobierno, mucha gente piensa que su gobierno no los cuida ¿Por qué debo votar, por qué debe importarme? Me parece, si observamos protestas que surgen en twitter, que resulta evidente que los ciudadanos están utilizando la tecnología, y ahora nosotros debemos utilizar la tecnología también, para mostrarles que sí nos importa. Tenemos que estar en la cresta de la ola, porque si no la ola nos va a engullir.

He estado resolviendo disputas de violaciones a la ley federal electoral por once años. En los casos que he resuelto hemos trabajado con individuos y grupos políticos de todos los tamaños. Desde grupos pequeñísimos, *los Packs*, que se forman en torno a un cierto tema, hasta campañas, la gente que quiere ser elegida como presidente. En mi experiencia el 99.9% de estas personas jamás tuvieron la intención de violar la ley. Nuestra ley es muy compleja y ellos se ven aterrorizados, porque el gobierno federal los está persiguiendo y ellos no tienen idea de lo que estaban haciendo. Estas personas pensaban: “me dan el dinero, ellos me pagan, yo lo gasto en lo que lo tengo que gastar y así de fácil” y no es así la cosa. De hecho es muy complicado y ese es parte del problema que tengo con el tema de la accesibilidad a los usuarios. Hay brechas de credibilidad enormes en la ley y entre la ley y la gente. Los ciudadanos no quieren violar la ley, ellos quieren hacer lo correcto, aunque sea meramente para evitar tener que pagar una penalidad civil o que salga una noticia en el periódico diciendo que esta

persona violó la ley. Muchas de nuestras quejas llegan por medio de un oponente, entonces van al periódico y dicen “esta persona violó la ley”, y utilizan estas actividades como una táctica de campaña.

Nosotros exigimos que haya transparencia en la sociedad regulada, y ellos tienen que dar información completa, es la misión básica de la ley. Sin embargo, en respuesta, nosotros también deberíamos dar transparencia a cambio. En el pasado el gobierno de los Estados Unidos solía llamar a la definición de reglas por medio de negociación, y se traía a todos los grupos de interés a la mesa para escribir las leyes, ahora lo llaman gobernabilidad cooperativa. Y lo quieren hacer parecer como algo nuevo, aunque es exactamente lo mismo, es un proceso excelente para involucrar a toda la gente, a todos los grupos de interés en el proceso y esto nos da un mejor producto al final.

Para los abogados presentes y para quienes no son abogados, hay un asunto, que tiene que ver con un concepto legal de no castigar a alguien sin decirle con anticipación cuál es la ley. Hay ciertos países, Rusia es el primer país que me viene en mente, que no creen que esto sea necesario, ellos te van a decir cuál era la ley después de que la hayas violado. La mayor parte de los sistemas legales y de los abogados creen que el informar a la gente a tiempo de qué es lo que requiere la ley es importantísimo y es la base de todo lo demás que hacemos.

Entonces, ¿cómo podemos pagar la tecnología para informar? Todo está pasando por la tecnología. Necesitamos tener alianzas con el sector privado, dentro de las entidades gubernamentales debemos compartir servicios, necesitamos realmente apalancarnos de estas alianzas que se están generando en todo el mundo. Creamos salones de computación en escuelas, le permitimos a negocios que utilicen esto, mi pregunta es: si hacemos eso, ¿por qué no podemos utilizar esos mismos salones los fines de semana, para educar a los padres acerca de los problemas de su país, y de sus candidatos y del proceso electoral? Y para votar también, podemos así entrenar a los

colaboradores, por que mientras mejor entrenados estén los individuos que trabajan en la organización, van a estar más entusiasmados de hacer su trabajo, y esto va a expandirse y va a alentar a más gente a votar.

Cada país, incluyendo los Estados Unidos, tiene grupos de individuos que han sido relegados, y ellos deben ser incluidos en el proceso, deben ser parte de la solución y no parte del problema. ¿Por qué no desarrollar una página de Facebook? Todas las demás organizaciones políticas y causas ya tienen su página de Facebook. ¿Por qué no generar interés, sobre cómo registrarse, dónde registrarse, quiénes son los candidatos?

Otra de las consideraciones respecto a la accesibilidad es cómo podemos utilizar la tecnología, para gente que normalmente no puede votar. ¿Por qué no utilizar lo que ya tenemos, utilizar la misma tecnología que existe para otras actividades en el proceso electoral?

Cuando hablamos con gente que tiene desafíos respecto a la visión, para transportarse, gente que tiene problemas de audición, gente que no sabe leer, hay formas de resolver estos asuntos, adicionalmente necesitamos que la ley esté escrita en algún lenguaje accesible y utilizable. Es importante tener una definición muy clara de lo que se tiene que hacer, una tabla de contenidos, gente que sabe exactamente qué va a estar leyendo, utilizar expresiones cotidianas, si deben utilizar palabras técnicas, explíquenlas nuevamente en lenguaje cotidiano. Utilizar las palabras en un orden sensato, y utilizar frases muy cortas, las frases complejas son innecesarias y confunden.

En mi agencia las regulaciones de implementación están compuestas de 400 páginas, es algo sumamente complejo. La primera vez que leí parte de esta ley, la leí y la leí de nuevo y la volví a leer, y aunque tengo tres diplomas universitarios y estaba en inglés que es mi lengua materna no tenía ni idea de lo que acababa de leer, y estaba diciendo: “Oh Dios mío, ¿a dónde me vine a trabajar?” Pero no hay motivo por el cual esto deba ser así, simplemente la gente que escribe esto saben lo que quieren decir, entonces no piensan sobre

la gente que lo va a estar leyendo y quien lo va a estar utilizando.

Hay muchas formas muy creativas para aprovechar la tecnología, al menos a lo mejor se empieza con proyectos pilotos que sean pequeños para ver cómo van. Hay que construir, asociarnos, todos requerimos de apoyo financiero. Yo he preguntado a muchos individuos, antes de venir a la ciudad de México: ¿qué creen que les facilitaría a ustedes votar? Y algunas de sus sugerencias es votar por correo, en braille por ejemplo, equipo para votar en distintos sitios, para personas que no pueden tener acceso debido a transporte u otros motivos, un número apropiado de máquinas para votar que las personas dicen de hecho que sí funcionan, que no estén descompuestas.

Se necesitan evaluar las necesidades, no suponer -sobre todo en las grandes ciudades de su país- que ya se sabe qué necesita la gente, hay que encontrar, identificar que necesita la gente. Yo creo que el mayor derecho humano que tenemos es poder votar y tenemos que poder ponerlo al acceso a más personas, aunque parezca un gran reto comenzar con un proyecto de este tipo, recordemos que se comienza un camino con el primer paso, es lo único que se requiere para empezar.

## 2.2 LA CREACIÓN DE MECANISMOS DE TRANSPARENCIA: LEYES Y PROCEDIMIENTOS

*Alejandro Urizar, Consultor, Organización de los Estados Americanos*

**E**n los últimos 10, 15 años nos han inundado con una serie de términos, algunos más nuevos que otros: rendición de cuentas, auditoría o veeduría social, transparencia dentro de ellas, control, fiscalización y a final de cuentas pareciera que hay una confusión en cuánto a cual es la delimitación de cada uno de estos conceptos. Sin entrar a definirlos, los voy a tratar de delimitar de una manera muy sencilla. Una taza no es transparente, en consecuencia ustedes no pueden ver lo que hay dentro de la taza. Un vaso de vidrio es transparente, entonces ustedes pueden ver lo que hay dentro del vaso. Básicamente la transparencia es eso, es una cualidad que permite ver a través de algo, y yo me voy a limitar a hablar de eso, de aquellos mecanismos, tanto leyes, como prácticas y políticas que nos ayudan a ver a través de, en este caso, los sistemas electorales y las instituciones y órganos electorales en particular.

Lo que se presenta a continuación son estudios de caso, es decir, no pretenden ser ni buenas prácticas, ni representar los sistemas electorales más transparentes de América Latina, simplemente tienen algunas características resaltables. Estos estudios de caso presentan elementos que determinan un modelo de transparencia.



### Casos de Estudio

#### República Dominicana

La República Dominicana cuenta con una Ley de Acceso a la Información que data del año 2004 y esa ley contempla una serie de elementos, relacionados con transparencia, que afectan al órgano electoral y que afectan a la ley electoral en su conjunto. La Ley Electoral de la República Dominicana que, incluyendo sus modificaciones, data de 1997, también establece el precepto sobre transparencia. Acá vamos a ver una primera gran diferenciación, la Ley de Acceso a la Información establece preceptos de transparencia relacionados con la administración de recursos y con la gestión de resultados. De todas las instituciones públicas en general y el órgano electoral en particular, la Ley de Transparencia establece algunos preceptos relacionados específicamente con el proceso electoral.

La Junta Central Electoral está sujeta a las normas de acceso a la información establecidas en la Ley de Acceso a la Información Pública y obviamente también a las normas establecidas en la Ley Electoral. En el caso de República Dominicana, para ir completando ese panorama, los partidos políticos son entidades de derecho público y reciben fondos estatales para el financiamiento de sus campañas. Ese dato es importante, para entender la relevancia de los actores

que intervienen en la transparencia en el sistema electoral. Este dato es importante porque los partidos políticos en algunos casos no están sujetos a normas de transparencia, en otros casos sí son o no actores de derecho público y eso afecta mucho la capacidad de ver que hay dentro de los “vasos” de los partidos políticos, que hay dentro de los partidos políticos.

En el caso de República Dominicana se publica de oficio información sobre el proceso electoral y se publica de oficio información sobre la administración de la Junta Central Electoral. Si van a la página web de la Junta Central Electoral, aparece un vínculo llamado transparencia y un vínculo llamado padrón electoral. Si ustedes aprietan el vínculo de transparencia van a ver que aparecen una serie de cosas importantes, que ya son propiamente mecanismos de transparencia. Primero aparece una entidad o funcionario responsable, que en este caso es el Director de Acceso a la Información. La dirección de acceso a la información es la encargada, de acuerdo a la ley de acceso a la información, de crear todos los mecanismos internos para garantizar el ejercicio del derecho, incluyendo, obviamente, la unidad o la entidad encargada de recibir las solicitudes de información.

Otro de los mecanismos que aparecen en la misma página es la información relacionada al proceso propiamente, que es un poco lo que les comentaba anteriormente. Ahí aparecen actas y resoluciones tanto de la Junta Central Electoral, como de las Juntas Electorales y de los colegios electorales cuando corresponde, es información sobre el proceso electoral en sí mismo, y la información está colocada en la página electrónica y el fundamento de la colocación de esa información y de su publicación, lo encontramos en la Ley Electoral. Lo que hay entonces es una complementariedad entre la Ley Electoral y la Ley de Acceso a la Información. Y luego, una de las partes más interesantes que yo resaltaría son los mecanismos de recepción de solicitudes.

El primer mecanismo permite la solicitud de información de manera personal, incluyendo las directrices para hacerlo. Hay una dirección física en la que pueden presentarse para solicitar la información y también establece un mecanismo para poder acceder a la información de modo digital. Los ciudadanos pueden solicitar la información electrónicamente y también pueden recibirla de la misma manera.

Y por último aparece información relacionada con la administración, relacionada con el presupuesto, con la administración de recursos, compras y contrataciones, e incluso información sobre el patrimonio de los funcionarios, es decir las declaraciones juradas patrimoniales.

Aspectos relevantes del caso dominicano, a modo de resumen: la obligación de rendir información o de publicar información, incluye a los partidos políticos. La Ley de Transparencia o la Ley de Acceso a la Información dominicana establecen claramente que todos los órganos que reciban fondos públicos están sujetos a la ley, incluso en consecuencia la ley le aplica también a los partidos políticos. Yo podría reunirme con un partido político en República Dominicana, y basándome en la ley de acceso a la información, pedirle al partido que me entregue información sobre sus finanzas, y este tendría que entregarlo. Otro elemento a resaltar es que existen recursos administrativos y jurisdiccionales, que se pueden presentar ante la negativa del acceso a la información. Y por último la publicidad de información del proceso establecido en la Ley Electoral es bastante extensa, es decir, además de la publicidad del padrón, se publica la proclama, los candidatos, la ubicación de los colegios y los resultados. Aunque pareciera una cuestión básica, es increíble que en algunos países no esté establecido si esta información debe publicarse y en qué plazos debe publicarse.



## Chile

El caso chileno muestra dos elementos distintos, el primero de ellos es que Chile cuenta con una Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información al igual que la de República Dominicana. La ley es mucho más reciente que la de República Dominicana, es del año 2002, y con una ley de transparencia, límite y control del gasto electoral, es una ley específica que afecta al servicio electoral y a los partidos políticos en cuanto a la publicación de información relacionada con su participación en el proceso electoral. Además tiene otras leyes, como la Ley Orgánica sobre Sistemas de Inscripciones y Servicio Electoral y la Ley Orgánica Constitucional sobre los Partidos Políticos que también contiene preceptos sobre transparencia.

En el caso de Chile el servicio electoral está a cargo de la entidad llamada SERVEL y de un tribunal que se encarga de la parte relacionada con el derecho electoral y los partidos. Al igual que en República Dominicana, son instituciones de derecho público y reciben financiamiento estatal. La primera diferencia entre los dos casos, es que hay una legislación específica sobre transparencia en el financiamiento de partidos, y la segunda diferencia es que se publica de oficio información del proceso electoral, de la administración o gestión del SERVEL, pero también se publica información de oficio de los partidos políticos.

“Gobierno transparente” es el logo que identifica el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública de Chile. Si se hace una revisión en la página web del SERVEL bajo este lema se tiene acceso a varios tipos de información. La Ley de Transparencia obliga a los órganos electorales a publicar qué mecanismos de participación ciudadana tiene el órgano electoral al servicio de la población, entonces en la página web aparece una relación de las formas de consulta, las formas de participación que los ciudadanos

tienen al servicio para complementar las acciones de administración y gestión de este órgano. Eso es muy importante porque sólo contar con información, sin que el ciudadano utilice esa información puede ser un arma de doble filo.

En el caso chileno, la publicación de información de los partidos llega al grado de publicar datos sobre los balances mensuales de las finanzas de los partidos en época no electoral o lo que es conocido como financiamiento permanente. En la página web se puede obtener el detalle del financiamiento de todos los partidos acreditados o registrados en Chile. Por último, existen aspectos relevantes como que se establece un consejo de transparencia que tiene funciones relacionadas con la negativa de acceso a la información, sólo que en este caso se trata de un ente colegiado y se establece un párrafo específico sobre la transparencia del financiamiento en la ley de transparencia mencionada anteriormente.



## Costa Rica

El siguiente y último caso es Costa Rica. Costa Rica presenta una característica relevante y es que no cuenta con una ley de transparencia ni con una ley de acceso a la información. El Código Electoral establece un precepto sobre transparencia, al igual que República Dominicana y Chile, sin embargo, y es aquí el gran detalle, la Defensoría de los Habitantes de la República, con base a las atribuciones que le otorga su ley en particular, creó la Red Interinstitucional de Transparencia. Esta red está establecida a través de una política pública mediante la cual los órganos públicos, las entidades estatales, se adhieren a ella, y adhiriéndose a ella adquieren un número de compromisos de publicación de información. Nótese un detalle, no hay una ley, no obstante hay un mecanismo de transparencia y acceso a la información.

Igualmente los partidos son instituciones de derecho público y reciben financiamiento estatal y por consiguiente se recibe información sobre el proceso, la administración e información sobre los partidos. Existen diferencias entre la información detallada de los partidos que uno puede acceder a través de la página electrónica del órgano electoral de Costa Rica respecto al caso chileno. En el caso de Chile existe la posibilidad de pedir que se reserve la identidad de un donante para el financiamiento de la campaña de un partido. En el caso de Costa Rica se incluye el detalle del nombre, número de cédula y el monto de cada uno de los financistas que aportan a las campañas de todos los partidos políticos registrados, además de la información financiera que ya les mencionaba.

Otros aspectos relevantes del caso costarricense es que el Código Electoral establece como principio del financiamiento de los partidos la transparencia y eso se desarrolla a través de una serie de mecanismos. Un dato importante sobre el caso costarricense es que la comprensión de la transparencia y el acceso a la información como un derecho humano inspira y crea un nuevo modelo, es decir, no hace falta una ley específica para contar con mecanismos y garantizar el ejercicio del derecho en tanto derecho humano. Como dato comparativo regional, Costa Rica es el único país de Centroamérica (incluyendo Panamá) que no cuenta con una ley de acceso a la información y sin embargo repunta entre los más transparentes de su región.

¿Qué elementos determinan un modelo de transparencia? El primero de ellos es la relación entre normas, las políticas o estrategias y las prácticas. El gran mito que tenemos que romper es si hace falta una ley, para publicar información, una ley para ser transparentes. El caso de Costa Rica prueba que no es necesario. Otro elemento importante es que podemos trabajar con las leyes que tenemos, es decir, si nos quedamos de brazos cruzados esperando que se apruebe la ansiada ley de acceso a la información o a las reformas a la ley de acceso a la información con la que contamos, podemos perder terreno, podemos perder espacio. Las políticas, las prácticas y

las estrategias en este caso complementan los vacíos legales o las ausencias de normas.

El principio es la máxima publicidad, en consecuencia la transparencia es la regla y el secreto la excepción, sin embargo, hay que cuidar un principio muy importante y es que cantidad de información no necesariamente implica calidad. Es decir, yo puedo publicar muchísima información en mi página electrónica, pero esa información puede tener relevancia social o política menor y reservarme la publicación de información que tiene relevancia política o social. En consecuencia caigo en el juego de la cantidad versus la calidad.

Otro de los fundamentales es la oferta y la demanda de la información. ¿De qué nos sirve contar con excelentes mecanismos de acceso, si la población no los utiliza?, ¿de qué nos sirve contar con páginas excelentes si la población no accede a ellas?, o ¿de qué nos sirve contar incluso con mecanismos más locales si la población no está interesada? Entonces sí es competencia nuestra preocuparnos por la demanda, por la necesidad del ciudadano de pedir y de solicitar la información, y de ahí la importancia de los mecanismos de participación que aparecen en el sistema chileno.

Finalmente, en relación con mecanismos efectivos y eficientes, los dejo con algunas ideas muy generales y básicas: debe existir un mecanismo de recepción y respuesta de las solicitudes; un mecanismo de clasificación y apelación, en caso de que la información se niegue; la publicación de oficio y aquí quiero hacer una puntualización, soy partidario de ser creativos y utilizar mecanismos electrónicos, celulares, páginas electrónicas y demás, echando mano de todo aquello que esté a nuestro alcance. El último mecanismo que debe existir es la evaluación y rendición de cuentas del mecanismo de transparencia relacionado con la demanda, la capacitación y la divulgación.

## 2.3 LOS MECANISMOS ELECTORALES Y LA TRANSPARENCIA ELECTORAL: ESTRUCTURA, PERFIL DE QUIENES CONDUCEN EL ÁREA. PRINCIPALES FUNCIONES, PRESUPUESTO

*Luis Emilio Giménez Cacho, Coordinador de la Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación, Instituto Federal Electoral, México*

**A** continuación se presenta un panorama de cuál ha sido el desarrollo del marco normativo en México en materia de derecho de acceso a la información, para luego mostrar como el Instituto Federal Electoral se ha adaptado a estos avances para que ustedes puedan tener una idea de las principales fórmulas a través de las cuales se busca garantizar la transparencia de las autoridades electorales.

Primero, el desarrollo de la transparencia y el acceso a la información de las instituciones públicas de México, y en el IFE en particular ha sido un proceso constante en un tiempo relativamente breve. Nosotros tenemos la Ley de Transparencia a partir del año 2002, pero si ustedes ven un poco la historia nacional después de un período de más de 70 años de hegemonía de un sólo partido político, a partir de 1988 la crisis política que entonces se planteó presentó la exigencia de generar una institución electoral creíble para que los mexicanos pudieran (después de haber pasado tantos años sabiendo quién iba a ganar, y no sabiendo cómo ganaba) pasar a un período en el cual se sabía cómo se hacían las elecciones y no se sabía quién iba a ganar hasta que se contaban los votos.

La construcción de ese esquema institucional arranca de la creación del Instituto Federal Electoral en el año 1991. Importa resaltar ciertos aspectos porque como aquí se planteaba la pregunta ¿hace falta o no una ley de transparencia, para que haya transparencia? Yo diría que no. Hace falta la voluntad política y la necesidad política de construir los elementos que

hacen confiable a la autoridad electoral y en el caso del IFE es un ejemplo muy claro. La ley electoral que crea el Instituto Federal Electoral como un organismo autónomo, desde el diseño de la propia ley se construyen una gran cantidad de componentes para hacer transparente el proceso electoral, es decir, para que todo el mundo pueda conocer sus etapas, la forma en la que se toman las decisiones y cómo se va llegando a cada uno de los desenlaces. Si ustedes revisan el código electoral mexicano, es muy ajeno a las normas de la técnica jurídica convencional, porque más que una ley es prácticamente un manual de organización electoral, y esto obedece precisamente al objetivo de construir una institución confiable a partir de que fuera visible todo lo que hace y como lo hace.

Desde ese hecho, entonces, el código electoral está diseñado para hacer visible al público la actividad de la autoridad electoral. Solamente algunos ejemplos de lo que está recogido en ese código a partir de 1991: todas las sesiones de sus consejos, de sus órganos colegiados, tienen carácter público, se hacen en presencia de representación de los partidos políticos, sus actas y los documentos de las deliberaciones son públicos y son accesibles a cualquier persona aún antes de que existiera cualquier ley de transparencia. El padrón electoral, las listas nominales de electores son supervisadas por los partidos políticos, las listas se exhiben antes del proceso electoral, para que cualquiera pueda verificar que están correctamente elaborados, se desarrolla un programa de resultados electorales preliminares que permite hacer públicas

las actas de escrutinio en cada casilla electoral, aún antes del conteo. En fin, hay una larga lista de componentes que permiten que a lo largo del proceso los ciudadanos puedan ir viendo como se desarrolla el proceso electoral.

El IFE por sí mismo, a partir de su autonomía fue tomando decisiones en relación con la publicidad de la información de los partidos políticos, específicamente en el caso de los informes financieros de los partidos políticos. Eso fue hecho a partir de acuerdos del propio consejo electoral del IFE que resolvió hacer públicos los informes que presentan los partidos políticos sobre sus finanzas y los dictámenes que el Consejo Federal elaboraba en relación con eso. Y también resolvió, de la misma manera para el año 2000 aun antes de una Ley de Transparencia, hacer públicas las listas de los aportantes de recursos a los partidos políticos, sin ninguna limitación, desde el más pequeño hasta el más grande. La ley establece ciertos límites a los montos de financiamiento privado y ahí se podía cotejar si efectivamente se estaba cumpliendo o no con esas obligaciones. Eso es una primera cosa que es muy importante, antes de que hubiera ley ya había un diseño que buscaba transparentar.

Hay una segunda etapa que arranca del año 2002, cuando se aprueba la Ley Federal de Transparencia y acceso, esa es una ley que obliga a todos los poderes, al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial en el nivel federal, y también a los organismos autónomos, como es el caso del Instituto Federal Electoral. Y como una particularidad elaborada en parte del precedente que había establecido el IFE, la propia ley de transparencia, si bien no define obligaciones para los partidos políticos, sí define la obligación del instituto electoral de hacer públicos los informes de los partidos políticos y los dictámenes que se emitieran, desde la propia ley federal, ese fue el único concepto en el que la propia ley obligara a los partidos.

Lo que es muy importante de esta ley es que establece las reglas a través de las cuales se debe de ejercer el derecho de acceso que viene a ser reconocido ahora legalmente. Y esa ley establece la obligación a todos los órganos federales de tener una estructura, para gestionar y atender las solicitudes de información, incluyendo planillas únicas para atender a los solicitantes, de manera que no tengan que dar vueltas buscando cuál es su formación, comités de información que vigilan que los órganos de la dependencias cumplan con las reglas de reserva y de transparencia y finalmente un procedimiento para acceder. También establece un derecho de protección de datos personales, y la obligación de las dependencias públicas de proteger los datos personales, y muy importante establece las reglas generales de los criterios sobre aquello que puede ser clasificado, es decir no público.

El principio básico es que toda la información en poder de los entes públicos tiene carácter público, es accesible a cualquier persona, con excepción de aquella que pueda reservarse temporalmente por alguna causal establecida en una ley y que obedezca a una razón de interés público y con excepción también de la información referida a la vida privada de las personas. Ese es el criterio general, después hay una serie de criterios de aplicación que tiene que ver con la seguridad pública, la protección de las personas, el interés del cumplimiento de la ley, en fin. Pero en términos generales lo que interesa destacar es que se trata de un principio de máxima publicidad, donde la no entrega, como ya se mencionó, es solamente la excepción.

Finalmente, esta ley ordena que en todos los organismos haya una instancia interna donde las personas que soliciten información puedan apelar sobre las decisiones de reserva. Y también obliga a todas las instancias a producir un informe anual sobre el desempeño de la transparencia en la institución.

La Ley de Transparencia abrió también la posibilidad de que los estados de la República, que es una República Federal, como ustedes saben, desarrollaran

sus propias leyes electorales de transparencia, y esto generó una gran diversidad de interpretaciones que obligó finalmente a que en el año 2006 se reformulara la Constitución para crear un marco homogéneo del derecho de acceso a la información en toda la República. Esta reforma constitucional tuvo especial relevancia, porque convirtió al derecho de la información en un derecho fundamental, es decir un derecho que rige para todas las personas, nacionales, extranjeros, mayores o menores de edad, con derechos políticos o sin derechos políticos, y eso representó un gran cambio, porque desde el marco constitucional se establecieron una serie de reglas que regulan el derecho a la información en todo el país y en todas las instancias.

Es importante también destacar aquí, que entre esas referencias del marco constitucional se establece también la importancia de que haya órganos internos pero independientes para calificar las funciones de las instituciones. Es el caso del IFE, el órgano al que pueden apelar los solicitantes de información que estén inconformes no depende de la máxima autoridad de la institución, sino que tiene un alto grado de autonomía en esta materia, y esa es una exigencia que está en el marco constitucional. Y otra cosa que parece irrelevante a primera vista, pero que resulta de la mayor importancia, es que por primera vez en la Constitución se establecen las obligaciones de custodiar los archivos de las instituciones públicas. Se establece una regulación de archivos que se orienta a la garantía del derecho del acceso de la información, pues es evidente que cuando los archivos no están bien organizados es muy fácil que no sea factible la transparencia porque simple y sencillamente la información no aparece.

Hay un dato muy importante de esta tercera etapa, simultáneamente a la aprobación de la reforma constitucional, se dio la reforma al código electoral del año 2007 y en la reforma electoral se planteó el debate a fondo sobre si los partidos políticos debían o no ser sujetos obligados de la Ley de Transparencia a plenitud.

Ya no solamente en el aspecto de sus finanzas, sino en este aspecto de vigencia de la máxima publicidad, es decir, que toda la información, en mano de los partidos excepto aquella que tenga alguna razón legal para ser reservada o confidencial debe de ser accesible al público. El debate de 2007 así lo estableció y en el Código Electoral quedó fijo que los partidos políticos son sujetos obligados de la Ley de Transparencia con una modalidad: se trata de un derecho a la información que tiene carácter indirecto, por que lo que se estableció fue que cuando un ciudadano quiere información en función de un partido debe primero solicitarla a la autoridad electoral. Si la autoridad electoral no la tuviere entonces podrá recurrir al partido político que estará obligado a responder en términos.

Hay un cuarto elemento que acaba de surgir en el año 2009 y que viene a modular los avances. Este elemento es la aparición de una nueva Ley de Protección de Datos Personales o de *habeas data* que surge de una reforma constitucional y que establece nuevos derechos para las personas en términos de la obligación de todas las instituciones públicas que tienen en su poder bases de datos personales, para dar derecho a todas las personas a acceder a esos datos, a rectificarlos, a pedir que se cancelen cuando no procedan de poderes de la autoridad y oponerse a que se transmitan a terceros. Es decir los que se llaman los derechos ARCO.<sup>3</sup>

Todo esto plantea nuevos requerimientos, por que la transparencia va a tener una modulación que es la protección de la vida personal y tener que establecer procedimientos bajo un principio que es que los datos personales son patrimonio de las personas, no de las instituciones, no de los terceros y no de las empresas privadas. De acuerdo con ese principio, las personas tienen derecho a tener el control sobre la información que sobre sí mismos tienen diferentes instituciones públicas. Este principio constitucional lo están empezando a desarrollar, inclusive todavía no se ha desarrollado en el ámbito de las autoridades

---

3 ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición).

públicas. Este es el marco en el que se ha desarrollado el esquema de transparencia y protección de datos personales.

Para la transparencia electoral, independientemente de lo que ya señalé tenemos que desarrollar las dos herramientas clave que ya se mencionaron, primero, el garantizar el derecho de acceso de las personas a la información pública, es decir que las personas puedan pedir la información, y obtenerla. Eso es un proceso que tiene que organizarse y tiene que hacerse efectivo, porque si no se hace efectivo queda como letra muerta, si no hay un mecanismo establecido, si no hay plazos legales, si no hay términos que obliguen, pues simplemente el proceso se queda en papel mojado.

El segundo aspecto muy importante es el diseño de un mecanismo para que se publiquen de manera obligada y sin que medie petición de nadie un conjunto de informaciones y de documentos que tienen carácter de interés público y que deben estar publicados aprovechando la tecnología de las páginas Web, para que cualquier persona acceda a ellos. Esos son los dos principales mecanismos que están establecidos institucionalmente en el Instituto Federal Electoral para garantizar la transparencia. Pero en cuánto al diseño institucional quisiera señalar otro aspecto que quizás resulta relevante. El IFE en 2005 decidió integrar todos aquellos aspectos de manejo de documentación bajo un solo mando, bajo una dirección única, en la perspectiva que la dirección de los documentos que contienen la información de carácter público tenga los mismos criterios y se construya en torno a los principios de transparencia y se creó así la unidad que dirijo, la Unidad de Servicios de Información y Documentación.

Bajo una dirección coordinada existe: la Unidad de Enlace, que es la unidad encargada de garantizar el ciclo de gestión de solicitudes de información; el archivo institucional, que es el encargado de garantizar que los documentos se preservan en los términos de la ley y estén siempre accesibles, ordenados y se conserven para la posterioridad aquellos que así lo ameriten; un área para revisar la información

de lo que es socialmente útil y que debe de ser no solamente accesible, sino comprensible. Entonces, ante la dificultad de lograr que los especialistas generen un lenguaje comprensible para el público, se tomó la alternativa de que para ciertos temas de información se debe de construir la presentación de esa información de manera que sea comprensible, y esto es lo que hemos llamado aquí información socialmente útil y que se va presentando en la página de Internet. Finalmente se integró en la estructura la red de bibliotecas del Instituto, que tiene bibliotecas en diferentes instancias del país, justamente en la perspectiva de que a final de cuentas la relación de los sistemas y las tecnologías de información nos conducen a que bibliotecas y archivos se van convirtiendo en la misma cosa. Eso en cuánto al diseño institucional.

Para garantizar el derecho del acceso a la información, el mecanismo es muy esquemáticamente el siguiente: existe una Unidad de Enlace, que es una ventanilla única a través de la cual se presentan solicitudes, ya sea por escrito, pero sobre todo por la vía de Internet. En la página Web hay una aplicación en la cual se puede hacer una solicitud y que cae en la Unidad de Enlace que es la responsable de localizar donde está esa información y turnarla a quien la tiene para fijarle el plazo legal en el que tiene que responder. En los casos de negativa de algún órgano del Instituto Federal Electoral o de los partidos, esa negativa tiene que ser llevada a un comité interno, que es un comité de información y es el único facultado para dar el visto bueno a una negativa. Para esto el comité debe revisar que efectivamente se trate de información que tiene las características para poder ser considerada confidencial o reservada. Ese comité tiene la facultad de revocar las decisiones de los órganos del Instituto y de los partidos políticos y de ordenarles entregar la información solicitada. Se da solamente en los casos de negativa, insisto, y no es un comité que tenga la facultad de impedir que se entregue información. Finalmente existe el órgano garante de acceso a la información pública que es, como decía yo, un órgano independiente.

En el reglamento de transparencia que creó el Instituto hay 33 obligaciones de publicar información con documentos específicos, accesibles por vía Internet, 33 obligaciones relacionadas con la vida del Instituto, las contrataciones, las actas, los acuerdos, y 9 obligaciones de información relacionadas con información que el IFE tiene de los partidos.

Finalmente, sólo para darles un panorama, yo siempre he dicho que un ciudadano ideal, de los que apoyan a los teóricos de la democracia es un ciudadano abstracto, apasionado por estar en la información política todos los días. La realidad es que los ciudadanos que se interesan en política son bastante menos de los que imaginamos, desde luego serían menos si no hubiera mecanismos de acceso a la información y la tarea nuestra es que todo aquel que cree en el derecho a la información y que encuentra utilidad en usar ese derecho, en la práctica encuentre todas las facilidades y no una decepción. La evolución del ejercicio del derecho de acceso a la información en el IFE, desde el año 2003 que se empezó a dar formalidad al proceso hasta mediados de 2011 muestra una tendencia creciente, que significa para el IFE en este momento atender alrededor de 95 solicitudes a la semana que cumplen con todo el ciclo legal y con los plazos. Eso les da una idea de lo que estamos hablando, quizás sean unos 5000 o 6000 solicitudes en el año.

Por otra parte, con respecto al tipo de información que nos piden, va creciendo el interés en la información relacionada con la vida interna de los partidos. Por último, en la medida en que evoluciona el derecho de acceso vamos encontrando que además de las solicitudes respecto a los partidos, el promedio de solicitudes de información relacionada con el Instituto entre 2003 y 2010 ha aumentado, aproximándose ya a la mitad.

Para concluir les refiero que el gran tema polémico hoy en día en el Instituto Federal Electoral, vinculado con el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales es el tema del acceso de los ciudadanos a los padrones de los militantes de los

partidos políticos. Es un tema de frontera, que está en discusión, entiendo que en América Latina lo está también y lo dejo ahí como un tema especialmente relevante.

## III. LA TRANSMISIÓN DE LOS RESULTADOS ELECTORALES

La publicación de resultados preliminares forma parte de los esfuerzos de las autoridades electorales de las Américas para aumentar la calidad y transparencia de sus procesos electorales. La oportuna difusión de los resultados electorales sirve para incrementar el nivel de confianza popular en la fiabilidad del órgano electoral y, por consiguiente, en los resultados de las elecciones.

Los beneficios de contar con un procedimiento que informe a la ciudadanía preliminarmente de resultados, están relacionados con la disminución de la incertidumbre de la ciudadanía. Por otro lado, la rapidez en la entrega de resultados facilita los diálogos políticos, pues el reconocimiento de resultados de todos los actores en contienda, así sean preliminares, evita tensiones.<sup>4</sup>

Se debe considerar que la evolución de los sistemas de telecomunicaciones ha creado en el electorado la aspiración de que los resultados preliminares sean difundidos el mismo día de la jornada. Por otro lado, cuanto más tiempo demora la autoridad electoral en publicar los resultados preliminares, mayores son las posibilidades de que se publiquen datos de otras organizaciones con una fuente de información poco confiable, como por ejemplo las encuestas a boca de urna, que pueden diferir de los resultados preliminares informados posteriormente.

Aunque estos resultados no son oficiales ni definitivos, idealmente los resultados preliminares proveerán evidencia suficiente para que los distintos postulantes puedan entender que se ha logrado o no un determinado umbral de votación y con ello se ha alcanzado o no, un escaño. El sistema - cuando funciona de manera adecuada - contribuye a generar un ambiente de tranquilidad en la población y en los actores políticos.<sup>5</sup>

La rapidez es una variable crítica del TREP. A título general, se debe considerar que la evolución de los sistemas de telecomunicaciones ha creado en el electorado la aspiración de que los resultados preliminares sean difundidos el mismo día de la jornada. Por otro lado, cuanto más tiempo demora la autoridad electoral en publicar los resultados preliminares, mayores son las posibilidades de que se publiquen datos de otras organizaciones con una fuente de información poco confiable, como por ejemplo las encuestas a boca de urna, que pueden diferir de los resultados preliminares informados posteriormente.

Los principios en que se base la transmisión de resultados preliminares deberían ser los mismos en que se basa cualquier otra parte del proceso electoral: la integridad y la transparencia. Es importante que los diferentes actores políticos tengan acceso al proceso

4. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2010), *Estudio de Casos: Uso de Tecnologías en Elecciones en las Américas*, Washington, DC: SG/OEA, p. 18

5. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2010), *Observación del uso de tecnología electoral: un manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*, Washington, DC: SG/OEA.

o puedan fiscalizar la información, es decir, que el proceso sea transparente. Como en otras actividades clave del proceso electoral, es necesario considerar la participación de representantes técnicos de los partidos políticos en las pruebas previas y en el día de la votación. La tecnología a usar debe garantizar acceso a todos los actores políticos, incluso a las pruebas y simulacros que lleve a cabo el órgano electoral. Permitir el acceso de los partidos a estas instancias aumenta los niveles de confianza en el sistema y, a su vez, contribuye de manera positiva a la aceptación de los resultados publicados.

Si bien los principios detrás de un sistema de TREP son universales, los retos específicos dependen en gran parte del contexto nacional, del sistema político-electoral y de la confianza en el organismo electoral.



### ***Ventajas y Desventajas del TREP***

El tema del escrutinio y la transmisión de resultados han sido identificados como clave en más de 40% de las MOEs que llevó a cabo la OEA en la última década.<sup>6</sup> Además, las MOEs/OEA han recomendado específicamente en muchos casos que se adelante el proceso de escrutinio o se establezcan procedimientos para publicar resultados preliminares con el fin de agilizar el proceso. Cuando funciona de manera adecuada, los beneficios de un sistema TREP son múltiples. Por otro lado, la transmisión de resultados preliminares somete al órgano electoral a un escrutinio intensificado. Cambiar los resultados finales después de la publicación de resultados preliminares resulta difícil y puede afectar la credibilidad del órgano electoral.

Cada sistema de transmisión de resultados preliminares, cualquiera que sea la situación político-electoral del país, debe lograr un equilibrio entre la rapidez y la confiabilidad. Evidentemente, una publicación rápida de resultados tiene el beneficio de reducir la incertidumbre de la ciudadanía, devolver confianza en la eficacia de la autoridad electoral y asegurar que los resultados de fuentes no oficiales no sean considerados válidos. No obstante, tanto la fidelidad como la rapidez son críticas. Ambas variables están interrelacionadas y conllevan consecuencias para la confiabilidad del órgano electoral que a su vez pueden afectar la confianza pública en los resultados del proceso electoral.

En cuanto a la validez, los órganos electorales deberían ser cautelosos al publicar resultados poco confiables, porque es básicamente imposible retirar resultados, aunque se insista en que los mismos son preliminares. Se derrota el propósito completo de un programa de transmisión de resultados preliminares si se anulan o se cambian en la publicación de los resultados oficiales. Por consiguiente, los funcionarios responsables de diseñar el TREP tienen la responsabilidad de establecer procedimientos que reduzcan los márgenes de error y que erijan salvaguardas que protejan los datos de ser vulnerados. Por ejemplo, si los datos del acta de escrutinio son transmitidos telefónicamente a un centro de recepción, existe posibilidad de que quien emite la información y que quien la recibe cometan un error. En este sentido, contar no sólo con simulacros sino con auditorías externas permite subsanar debilidades y llegar al día de la elección con un sistema confiable que contemple planes de contingencia. Hay que capacitar de manera adecuada a todo el personal encargado de transmitir resultados preliminares. Es muy importante asegurar un alto nivel de confianza estadística.

Una salvaguarda fundamental -que favorece la confianza ciudadana y de los actores políticos en particular- es la garantía de transparencia. Si bien la transmisión de resultados preliminares representa una herramienta de transparencia por parte del

---

<sup>6</sup> Un análisis de las recomendaciones de las MOEs de 2000-2010 revela que el tema apareció en las recomendaciones del informe final en 34 de 78 elecciones. (43.8%)

órgano electoral, es también vital otorgarles acceso a los fiscales de partidos políticos en cada etapa del proceso. Más aún, el principal reto es fortalecer las capacidades de estos fiscales para saber a qué elementos deben prestar atención. Ligado a esto, y en beneficio de fortalecer la transparencia, resulta de gran importancia diseñar e implementar campañas de educación cívica para informar a la población de los procedimientos usados.<sup>7</sup>

Trabajar hacia el fortalecimiento institucional de las autoridades electorales de la región significa que la aplicación de nuevas tecnologías como las que contempla la transmisión de resultados preliminares no genere resistencia en la ciudadanía. La transparencia de los procesos además de la rapidez en la publicación de los resultados y la garantía de validez de los mismos, son elementos fundamentales para la promoción de la confianza ciudadana tanto en la administración electoral como en los resultados, el cual es el propósito esencial de cualquier sistema de transmisión de resultados preliminares. Para ser viable, cada sistema debe aspirar a la transparencia, puntualidad y confiabilidad.

En esta sección se presentan las ponencias presentadas en la Jornada, que se centraron en el tema de la transmisión de resultados, los mecanismos de transmisión preliminar y de agilización del proceso de transmisión.

---

7. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2010), *Estudio de Casos: Uso de Tecnologías en Elecciones en las Américas*, Washington, DC: SG/OEA, p. 69.

## 3.1 LA IMPORTANCIA DE LA SISTEMATIZACIÓN DEL SUFRAGIO PARA CONOCER LA VOLUNTAD CIUDADANA

*Gustavo Aldana, Coordinador Interinstitucional, Registro Nacional de las Personas (RENAP), Guatemala*

La sistematización o automatización en los procesos electorales, ha estado presente desde hace varios años, pero orientada a la generación del padrón electoral y principalmente a la transmisión y presentación de resultados. Con la sistematización de la transmisión y presentación se han logrado avances importantes en la celeridad para dar a conocer los resultados, originalmente se tardaban días, con el uso de la tecnología ahora son horas.

En la actualidad la creciente e intensa competitividad electoral y un mundo altamente mediático, que genera fuertes exigencias y expectativas de acceso a la información en tiempo real, hace percibir que los avances que se han logrado con la sistematización de la transmisión y presentación de resultados ya no sean suficientes. Por ejemplo tardarse cuatro horas y no tener un buen porcentaje de resultados, hace que las presiones políticas y mediáticas puedan calificar de fracaso un proceso electoral.

Estas presiones ya se dan en algunos países y los organismos electorales están analizando como mejorar los tiempos. Dentro de estos factores que determinan la creciente competitividad, Martínez Silva explica que se entiende a la competencia electoral, como la acción ordenada y simultánea donde dos o más partidos políticos presentan posturas que les permiten contender para ganar cargos de elección popular para sus candidatos, esto bajo ciertos lineamientos y en condiciones de igualdad y libertad.

Pero en la medida en que existen más partidos políticos las condiciones de competitividad se vuelven también más complejas. No es lo mismo una elección con dos candidatos que con veinte, por ejemplo. En cada proceso electoral las condiciones van cambiando y una de éstas es la competitividad electoral, cada día son más partidos, más candidatos y más presiones para los organismos electorales de tener resultados con celeridad y exactitud.

El otro factor que genera mucha presión en un mundo altamente mediático, es indudablemente los medios de comunicación como la televisión, la radio y los medios escritos. Estos medios generan una demanda y exigencias por obtener la información de manera inmediata. Los procesos electorales no escapan a esto y en especial la etapa de presentación y divulgación de los resultados. Los medios de comunicación generan grandes expectativas en la presentación de resultados el día de la elección. Hoy en día, a estos medios de comunicación tradicionales tenemos que agregar además todo lo relacionado al Internet y las redes sociales.

Las redes sociales son sitios o espacios en la red Internet que cuentan con una serie de herramientas tecnológicas muy sencillas de utilizar y permiten la creación de comunidades de personas en que se establece un intercambio dinámico por diferentes motivos, por ejemplo, compartir e intercambiar información en diferentes medios.

Las redes sociales están compuestas de varios elementos, dentro de los cuales tenemos a los usuarios que forman las comunidades, los medios que tenemos para acceder a esta información, como son el Internet y los móviles, y una serie de herramientas que sirven para manejar y presentar información. Estos nuevos medios de comunicación agrupan a millones de personas que demandan información inmediata.

Cuando, por ejemplo, hablamos de Facebook, ¿de qué estamos hablando? Estamos hablando de más de 400 millones de usuarios, más de 100 millones de celulares, 50% de los usuarios visitan el sitio cada día. Hay cuentas de Facebook a través de las cuales se presentan resultados electorales, que generan discusiones y hasta debates en la misma red, y esto hace que genere más presión para obtener más información.

Cuando hablamos de Twitter estamos hablando de más de 75 millones de usuarios, más de 45 millones de “tweets” al día y de una de las 50 páginas Web más populares del mundo. En las cuentas de Twitter también se presentan resultados electorales, los cuales igualmente generan discusiones y debates en el tema electoral. Otra herramienta no menos conocida es Youtube, aquí estamos hablando de un sitio Web donde los usuarios pueden subir y compartir videos. Se despliegan mil millones de videos al día y cada minuto se suben 10 horas de video. En esta plataforma también se presentan resultados electorales.

Todos estos factores generan grandes expectativas, generan fuertes exigencias en los organismos electorales, para tomar nuevos retos para acelerar la presentación de resultados.

Pareciera que la siguiente fase a sistematizar es el mecanismo del voto. En definitiva estamos hablando del voto electrónico presencial, que algunos países están utilizando, otros están realizando planes piloto y otros lo están pensando con el objetivo de mejorar el tiempo y exactitud en la presentación de resultados.

El voto electrónico, a diferencia de la votación tradicional basada en el papel, es aquél en el cual el elector utiliza un medio electrónico (como la computadora) para la emisión del voto. El voto es grabado, almacenado y procesado por una computadora. La expresión “voto electrónico” se refiere a la emisión del sufragio a través de instrumentos electrónicos (urna electrónica, computadora u ordenador), aunque es habitual incluir en esta expresión todos los procesos que hacen posible el ejercicio del voto; su escrutinio, el registro y control de la identidad del elector, el recuento de los sufragios emitidos, la transmisión de los resultados y asignación de los puestos a elegir.

Pero cuando hablamos de voto electrónico presencial, se trata de automatizar los mecanismos de voto en los centros de votación. Ya el voto no sería manual, todo el proceso se haría automáticamente, con lo que se ganaría tiempo y exactitud. Aquí estamos hablando que en las Juntas Receptoras de Votos (o mesas de votación) en la mayoría de los países el voto es manual, el escrutinio es manual y el llenado de las actas es manual, lo que genera, a veces, falta de exactitud y tiempos muy tardados, sobre todo si se realiza paralelamente más de una elección. Entonces podemos ver que en la presentación y transmisión de resultados se ha trabajado mucho en el tema de la tecnología. Ahora los organismos quieren tener más celeridad para dar resultados, por lo que entra en consideración el tema del mecanismo del voto y aquí podemos hablar del voto electrónico.

La demanda que existe para ir sistematizando las diferentes fases de un proceso electoral, el avance acelerado de la tecnología, en definitiva va a seguir exigiendo cambios en los procesos electorales tradicionales. No está lejos el día en donde los procesos electorales, haciendo uso cada vez más de la tecnología lleguen a incluir el voto electrónico no presencial. El voto electrónico no presencial será aquel donde el votante, con Internet o con móviles, pueda ejercer el voto desde su casa, desde su oficina, desde los centros de estudio, y en las áreas rurales desde los centros de Internet. Con este sistema se aceleraría aun

más la transmisión de resultados. Prácticamente ya no existiría el traslado de votantes al centro de votación, ni el escrutinio en el centro de votación. Los resultados por consiguiente se podrían ir dando durante el día parcialmente y no esperar al final del día.

En resumen la importancia de la sistematización del sufragio, en una actualidad de creciente e intensa competitividad electoral y en un mundo altamente mediático, es que genera fuertes exigencias y expectativas de acceso a la información en tiempo real con celeridad y exactitud en la presentación de resultados.

## 3.2 MECANISMOS DE TRANSMISIÓN INMEDIATA DE RESULTADOS: EL CASO DEL IFE Y SU PROGRAMA DE RESULTADOS ELECTORALES PRELIMINARES

*René Miranda, Coordinador General de la Unidad Técnica de Servicios de Informática del Instituto Federal Electoral, México*

**E**l programa de resultados preliminares que realizamos aquí en México en las elecciones federales, ya hace varios procesos, a la fecha nos ha permitido -como es el objeto de este tipo de programas- contar con informaciones prontas durante la noche de la elección.

El objetivo, como todos los programas de esta naturaleza, es difundir de manera oportuna los resultados preliminares. Hay que ser muy enfáticos en el concepto de preliminares, ya que en la elección del 2006 hubo algunas experiencias no tan gratas en virtud de que la ciudadanía suele confundir la naturaleza de estos resultados. Los programas que el Instituto Federal Electoral ha ido desarrollando, cada vez son más precisos, cada vez son menos las diferencias que arrojan, entonces hay que hacer mucho énfasis en los resultados, y más cuando los resultados son muy exactos.

¿Qué es lo que hacemos a través del Programa de Resultados Electorales, del PREP? Es un ejercicio censal, prácticamente estamos publicando el casi 100% de las actas de escrutinio y cómputos, provenientes de las casillas que se instalan el día de la elección, para lo cual instalamos unos centros de acopio y de transmisión en cada uno de los centros distritales que son el centro de nuestra operación, en este caso tenemos casi 300 para las elecciones federales. Desde 1997 empezamos a difundir estos resultados a través del Internet pues este medio de comunicación expedito ha sido idóneo para dar a conocer este tipo de resultados.

Hay que hacer la aclaración de que nuestro ejercicio, por la precisión que arroja, no es un conteo rápido. Es un ejercicio censal, en el que cubrimos casi un 100% de las actas, por lo cual no es un cálculo estadístico, no existe un margen de error. En el Instituto Federal Electoral también realizamos conteos rápidos para la elección presidencial para a temprana hora dar un resultado, pero el PREP es un ejercicio que nos permite dar a conocer la información de todas las casillas, de cada una de los 300 distritos electorales. Hay un fundamento legal para esta actividad. En el caso nuestro, nuestro Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 125 que es una atribución del Secretario Ejecutivo establecer este programa. No es una atribución del Consejo Federal, sino del Secretario Ejecutivo el poder establecer un mecanismo para tales fines y es todo lo que se menciona, no hay más reglas, lo cual nos permite también al personal técnico poder tomar decisiones, poder implementar tecnología de manera libre en función de lo que se requiera.

El proceso operativo es muy simple. La de 1994 fue la primera elección federal en que se utilizó este modelo operativo, y lo hemos ido mejorando con ciertos procesos, actualizando por supuesto la tecnología, pero en esencia es muy simple y todo arranca a partir del cierre de las casillas. Una vez que se cierran las casillas proceden los ciudadanos que fueron comisionados de las casillas al recuento de votos, la colecta de actas y se empiezan a reunir físicamente en nuestras sedes distritales que hoy son 300. Disponemos de un sobre,

muy llamativo en su color, claramente identificado, en el se debe introducir una copia del acta de escrutinio exacta, es la copia con que nosotros trabajamos, es la primera copia de nuestro conjunto de actas. Entonces, buscando siempre tener la copia más nítida posible, físicamente se traslada este documento a nuestra sede distrital. En cada una de estas sedes distritales se instala un centro de acopio y transmisión, el cual no es más que un espacio físico donde hay personal capacitado que recibe la información en estricto orden de llegada, la captura y la transmite. Tenemos más de 3000 terminales de captura distribuidas en todo el país que están conectadas simultáneamente a un centro de cómputos central. Todas las computadoras están conectadas permanentemente, durante las 24 horas de operación a una computadora que está en la sede del IFE, y no hay puntos intermedios simplemente estamos capturando información.

Lo que ocurre en la sede del IFE es que en la computadora central cada diez minutos se conjuga la información y se publica enseguida. Algo muy importante de destacar es que todo el mundo se entera al mismo tiempo de la información, cualquier ciudadano a través de Internet tiene la información al mismo tiempo que los miembros del Consejo Federal y de los partidos políticos, y esta es una medida que creo es muy importante, porque habla de la transparencia en este proceso. A la autoridad no le interesa conocer los resultados antes que los propios actores o los ciudadanos y esta creo que es una recomendación que siempre haremos.

¿De qué estamos hablando en materia de recursos humanos? En las elecciones de 2012 es nuestra proyección que entre capturistas, coordinadores estatales, coordinadores de cada centro (aparte de la captura se lleva también un cotejo de lo que se captó y lo que se lleva a la base de datos, es decir hay una serie de personal involucrado) estamos hablando de 4700 personas involucradas en este programa, lo que es un número de personal muy importante involucrado, que también nos permite contar, con la celeridad de este proceso.

Tenemos 300 centros de acopio y dos centros nacionales, esto es uno principal y uno de respaldo para que en cualquier eventualidad pudiéramos continuar con el trabajo, sin interrupciones.

¿Qué tipo de terminales utilizamos? Para la captura utilizamos terminales punto de venta, que si las ven, notan que son terminales exactamente iguales a las que usamos todos los días, para comprar, para hacer transacciones bancarias. Llevamos ya bastantes elecciones usando este tipo de terminales, hemos encontrado en este tipo de terminales muchas ventajas, principalmente en aspectos de seguridad. Las terminales son originales que están construidas bajo estándares bancarios. Los estándares que debe de cubrir los fabricantes de estas terminales son muy seguros y son terminales que si las abren o tratan de vulnerar elementos se destruyen y se vuelven completamente inútiles. En fin, son dispositivos muy seguros, pero a la vez también son dispositivos muy baratos, si los comparamos con computadoras personales estamos hablando de una cuarta parte de su precio, de los 200 a 150 dólares por aparato, con una gran memoria para poder capturar de manera simultánea una gran cantidad de información.

Si falla una terminal, una de respaldo sigue funcionando. Nosotros capturamos a través de estas terminales un número importante de información, prácticamente en abstracto capturamos todos los datos numéricos, entonces esto nos permite también hacer un análisis sobre toda la información, no sólo de los resultados electorales, sino también otros datos de control. Los elementos del PREP están duplicados todos, tenemos una redundancia en todos sus elementos. Tenemos dobles capturas que nos permiten llevar a su mínima expresión los errores de captura, que normalmente son imposibles de eliminar, pero tenemos una mínima incidencia de los errores de captura. Toda la información, viaja encriptada a través de una red propia que tenemos en el Instituto, una red institucional. Y en su conjunto, todo esto permite tener una operación muy confiable. No obstante todo esto, hay una garantía hacia los partidos políticos, y es

que ellos pueden verificar cualquier resultado, tienen copia de toda la información que nosotros recibimos.

Todo lo que les señalo, lo llevamos a cabo con estrictos procesos de planeación. Llevamos a cabo simulacros, todo lo que hacemos lo hacemos pensando no en el día de la elección, sino un mes antes de la elección. ¿Qué es lo que pretendemos? Pretendemos hacer simulacros exhaustivos durante todo un mes previo a la elección. Creo que este es el gran secreto que tenemos en México para que esto funcione y funcione bien. Nos ponemos a probar todos los candados, todas las circunstancias, probar que sean efectivas, que no sean sólo diseños en papel, o diseños tecnológicos, sino que si realmente falla algo entra en operación el sistema de redundancia. Entonces, se llevan a cabo simulacros en donde hacemos una carga de toda la información, es decir, el 100% de la información que vamos a procesar se pone en prueba y se hace una captura del 100% de la información un par de veces antes de la elección.

Desde 2009 llegamos prácticamente al 100% de la información procesada, un 99.8%. En la última elección presidencial, llegamos a un 98.45%. Creemos que en el 2012, si no llegamos al 99.8%, sí mejoraremos la cifra del 2006 sobrepasando el 99% de procesamiento de la información.

En cuanto a la difusión de la información déjenme comentarles, un tema que siempre preocupa mucho es el de los posibles ataques a los puntos de difusión de información. ¿Cómo lo hemos resuelto nosotros? Efectivamente es un hecho que los activistas de redes, los hackers, que pretenden dañar la imagen de las instituciones públicas en épocas de elecciones, se han incrementado. Nosotros lo que hacemos es no difundir directamente en el Instituto los resultados, lo que hacemos es crear una red de difusores y conectamos a los medios de comunicación y a las universidades, para que a través de sus portales de Internet difundan la información. ¿Qué logramos con esto? De entrada no tenemos un sólo sitio que sea susceptible de ser atacado, lo más común de este tipo de ataques son

los ataques de negación de servicios, que invitan a mucha gente para que ejecuten estos programas y circulen solicitudes de información, generando una carga inusual de solicitudes de información, lo que genera una degradación del procesamiento de los equipos hasta que lo lleva a un estado inoperante. Para solucionar esto hemos incluido más de 30 sitios de cobertura que difunden simultáneamente la información. Lo que hacemos es hacer canales seguros de comunicación hacia ellos y les estamos inyectando, con una frecuencia de 5 a 10 minutos, la información y toda la ciudadanía va a estos sitios a consultarla. Si un hacker quisiera atacar estos sitios, podría atacar quizás uno o dos, pero es difícil organizar un ataque, para que sea efectivo, a 10 ó 15 de estos sitios. Y también es una cuestión de economía, porque tener una infraestructura tan robusta para recibir las consultas de todos los interesados en una noche es muy fuerte y este sistema ayuda para no tener un costo tan considerable en la difusión de los resultados. Para hacer una idea de qué estamos hablando, en el 2006 se realizaron 68 millones de consultas para la elección presidencial, lo cual es una situación un poco inusual y obviamente esperamos un incremento en estos números.

En cuanto a la cantidad de información que vamos a procesar en el 2012, estamos hablando ya de casi 450 mil documentos, distribuidos en tres actas y vamos a operar las mismas 24 horas que se suele operar.

¿Qué tan exacto es nuestro ejercicio? Según las elecciones pasadas, la diferencia entre los resultados del PREP y el cómputo oficial fue 0.04%, en el 2009 fue aun menor la diferencia entre el PREP y el cómputo oficial, fue 0.02%. Entonces si se dan cuenta realmente mucha gente sí suele confundir, cuando llegan los resultados del PREP ya piensan que son los efectivos. ¿Por qué la exactitud? Es muy simple, es la misma fuente de información, es una copia de los documentos con los que trabajarían los centros distritales para el cómputo oficial, entonces es importante destacar a nuestros actores y ciudadanos que el PREP es meramente informativo, no es oficial su exactitud, es

preliminar y no tiene otra función más que informar oportunamente los resultados.

Nos hemos acompañado de un comité de asesores muy importante para nosotros, contamos con el acompañamiento de expertos en las comunicaciones, cómputos, de seguridad. Son un comité conformado por miembros de las principales universidades del país y nos acompañan en todas las decisiones que tomamos, técnicas, los simulacros son un aval importante para los partidos políticos, en el sentido de que todas las decisiones técnicas son realizadas por expertos de gran reconocimiento. Llevamos a cabo adicionalmente una auditoría con la Universidad Nacional Autónoma de México, nos hacen una primera revisión, los invitamos a firmar un convenio y revisan que los programas hagan lo que tienen que hacer. Hacen una auditoría también en el tema de seguridad de todos los componentes involucrados en el PREP, y bueno ellos también, antes de las elecciones publican un informe donde constatan que los programas hacen lo que deben de hacer y que los mecanismos de seguridad son suficientes como para garantizar la operación.

¿Qué mecanismos vemos de transparencia muy importantes? Publicamos una base de datos íntegra, no hay ni una sola casilla que no se publique. Entonces cada ciudadano puede hacer sus cuentas, puede generar sus propios escenarios con la llegada de datos. Desde el primer bloque de información se publica la base de datos completa, cada elemento recoge las bitácoras, esto es importantísimo para efectos de los resultados posteriores. Tenemos un tiempo promedio de publicación de diez minutos, es decir desde que recibimos el acta en cada uno de nuestros sitios el tiempo que transcurre para que esa acta esté publicada en Internet es de diez minutos promedio, esto habla de que la autoridad no hace nada más con la información que recibirla, procesarla y luego publicarla. No hay nada inexplicable en las auditorías que les mencionaba.

Para 2012, estamos integrando en una primera edición la imagen del acta, vamos a acompañar que los datos se presenten como se presentan tradicionalmente en la tabla. Vamos a ver el acta en imágenes, vamos a escanearlas para poder tener un mecanismo adicional de transparencia. Esto, en el 2006 en nuestro caso, tuvimos señalamientos de que hubo alteración de información, que el PREP había alterado datos. Creemos que si tenemos la imagen, podemos erradicar cualquier señalamiento al respecto, que si llega a haber algún error en el acta eso se decide en el PREP, pero vamos a tener ahí la fuente, la imagen, para poder, cualquier persona pueda verificar que proviene directamente del documento. Sabemos que esto no afecta, por que esto finalmente se muestra en los cómputos oficiales, pero nos parece un acto importante para la transparencia.

Las innovaciones y retos del PREP es tener la tecnología vigente, hay inversiones que hay que hacer, aunque el modelo operativo ha sido en general el mismo, la tecnología siempre tenemos que intentar estar vigentes y esto es un reto permanente. A veces los presupuestos no son los que quisiéramos, entonces eso es uno de los retos, buscar tecnología que sea robusta, que sea costeable y que pueda incorporar los últimos avances tecnológicos.

Estamos trabajando también en tener una mejor relación con la información publicada. Vamos a registrar de forma más precisa el momento en el que nos llegan las actas, Actualmente se registra la hora de llegada de los sobres rosas con las actas, pero se genera una distorsión porque registramos la hora de llegada de los sobres manualmente, entonces obviamente a veces nuestros compañeros no registran la hora de manera muy precisa. Vamos a incluir el uso de máquinas para que registren de manera precisa la hora de llegada de las actas. Estamos también trabajando en tener algunas aplicaciones para poder consultar los resultados desde cualquier smartphone, o al menos desde los más comunes.

### 3.3 USO DE TECNOLOGÍA, MECANISMOS DE SEGURIDAD, CAPACITACIÓN DE LOS RESPONSABLES

*Franklin Frías, Director de Informática, Junta Central Electoral, República Dominicana*

**P**ara mí es un placer poder contar la experiencia de República Dominicana y además hablar un poco de lo que es el uso de la tecnología, los mecanismos de seguridad que utilizan y, en poca medida, el tema de la capacitación de los responsables.

Vamos a hablar también de la estrategia para la transmisión de resultados, de los medios de transmisión que utilizan para este tema, la capacitación y el caso de estudio República Dominicana. El desafío que se presenta ante las autoridades electorales es siempre el mismo. ¿A qué hora se da el primer boletín y con cuál porcentaje? ¿En qué tiempo se tendrá el resultado final? Estas preguntas nos retan a los departamentos de informática y a las mismas autoridades ante la ciudadanía para poder tener los resultados confiables, de calidad y con transparencia y que estén también enmarcados dentro del contexto legal de cada una de las sociedades, tanto político como social, porque el caso del voto electrónico es lo más efectivo para cubrir muchas de las necesidades, pero en muchas sociedades no está en los marcos legales.

Lo que pensamos inmediatamente es qué tecnología podemos utilizar para poder cumplir con este desafío. Los primeros elementos que vamos a transmitir es voz, vamos a transmitir datos, imágenes y datos e imágenes también y al final, que es lo más importante, el libro de acta de resultados, pero no ya en términos de tecnología, sino físicamente. Todo esto que hay que transmitir es un proceso electoral.

Las formas de transmisión que se utilizan son variadas. Se utilizan las ondas radiales, la señal satelital, la red celular (que es lo que más de moda está en los términos de cumplir con los objetivos de presentar los resultados inmediatos), el cable coaxial que son las famosas redes que ustedes ven, los cables que están tendidos por toda la ciudad; las redes locales que son las que se instalan en cada uno de los centros de cómputos y una nueva cosa muy importante que añade a la velocidad de la transferencia de resultados son las fibras ópticas.

En el tema de los componentes, en cada una de las acciones que tomamos en el proceso electoral, tenemos el sufragio. En el sufragio aparecen algunas novedades que ya se han probado con éxito creo que en un condado de EEUU y ya se ha venido utilizando en otros países como son las tablas, los iPads. El tema de las registradoras electrónicas directas del voto, que son las máquinas de votación electrónicas. En el escrutinio hay máquinas que leen el voto en papel e inmediatamente realizan el escrutinio y el resultado del acta. Tenemos la parte de la transmisión y es aquí donde los mayores esfuerzos se han realizado, para poder enfrentar el desafío, la efectividad de esa transmisión es lo que le va a dar valor agregado al proceso electoral. Porque lo que tiene que ver con el procesamiento y la divulgación son temas ya bien trabajados, casi todos los tribunales electorales implementan sistemas de seguridad, sistemas de control, de auditoría en lo que tiene que ver con el procesamiento y la divulgación de los resultados. Fíjense como en el caso del IFE se

estuvo hablando de toda la gama de opciones que tienen para presentar los resultados electorales, desde la prensa, radio televisión, el Internet mismo, con diferentes servidores y, una novedad ahora, que es el tema de las redes sociales.

La estrategia más efectiva, es poder automatizar el proceso desde el sufragio, a través del registro electrónico directo que es la votación electrónica. Luego de este sufragio, lo único que queda es transmitir los datos, sumarlos y divulgarlos, y todo de manera electrónica, por eso la efectividad de la estrategia. Tenemos una segunda estrategia, desde el escrutinio, que son las famosas máquinas de lectura óptica del voto, sus siglas LOV, que no hacen más que leer el voto del ciudadano a través de marcas o puntos y que inmediatamente lo asigna al candidato o partido, y al final imprime el acta de resultados. Al igual que el voto electrónico, quedaría la transmisión de datos, la totalización del centro de cómputos y la divulgación de los resultados. Hay otra estrategia que es la de las mesas electorales y esta se ha utilizado en muchos eventos hoy en día y es utilizar un teléfono celular, transmitir los resultados por voz, a un centro de llamadas donde se digitan los resultados y desde ahí se divulgan los resultados electorales. Otra instancia, por ejemplo utilizada es la computadora de bolsillo, que son computadoras internas que permiten, mediante el desarrollo de aplicaciones la transmisión de los resultados preliminares. Una novedad, en este caso, son los famosos teléfonos inteligentes, con cámaras integradas de alta resolución. Hoy en día nosotros podemos sacarle una foto al acta de resultados y a través del mismo celular transmitirlos a un centro de cómputos, pero es una tecnología muy novedosa, pero no probada, es uno de los temas que vamos a ver más adelante.

Otra estrategia, la número cuatro, es la transmisión desde los centros de votación y es uno de los casos que en nuestra óptica merece mayor atención y es que podemos, desde los centros de votación enviar la imagen del acta de resultados, podemos también digitar la información del acta de resultados y

podemos, a través de la tableta u otra unidad enviar la información a través de la red celular, la red satelital o también la red alámbrica. Otra estrategia es la de los centros de acopio, que no son más que lo que en algunos lugares le dicen junta recolectora de votos o centros de acopio que reciben los resultados de demarcaciones completas y de regiones completas y las transmiten al centro de cómputos para su procesamiento. Otra estrategia que tenemos es la de las juntas departamentales y municipales para dar resultados electorales locales. Y se realizan, entonces, acopios directos desde los recintos y los lugares de votación hacia los centros departamentales.

El medio para la transmisión de resultados tiene una importancia predominante en los procesos electorales, ya que si no tienes una buena apreciación del manejo de estos, el proceso electoral puede verse cuestionado. Básicamente, los elementos que se utilizan para el medio de transmisión son la red de celulares privada, la red de datos privada y la red local y también el Internet. El Internet tiene sus riesgos que les voy a explicar. En la red celular privada, depende mucho del proveedor local en sus servicios no depende tanto de la autoridad electoral, las redes de datos privadas por igual, pero la red local si la controlamos, al igual que controlamos lo que se publique en Internet. Lo que hacemos es que, con los proveedores de servicios hacemos arreglos y acuerdos, para que ese día del proceso de votación la red de celular sea única y exclusivamente para la autoridad electoral. Eso es un dato importante, la mayor prioridad se le da a la información que viaja a través de la red celular, esto bajo la seguridad de muchas autoridades que creen que a través de la red de celular se puede dar algún tipo de interferencia de señal, pero los mismos proveedores de servicios tienen sus equipos y su tecnología para poder controlar este tipo de ataques. La red de datos privada es mucho más controlada porque es alámbrica y en cada punto de registro se pueden establecer controles, lo que implica que nadie puede penetrar a la red.

La red local es fabricación de cada una de las autoridades y dentro de eso colocamos todos los elementos y todos los equipos que se necesitan para que no haya ningún tipo de intervención no autorizada. Y con el Internet, lo más recomendable es que el Internet esté lo más lejos posible del centro de cómputos y cuando digo lo más lejos posible, no físicamente, sino que tenga un servidor, dos servidores para la difusión, de manera que si se intenta hackear o penetrar, pues no se llegará a lo que es el verdadero centro de cómputos. Tal como se explicó en la presentación anterior, lo que se hace como una muy buena estrategia, es distribuir toda la información, la distribuye la autoridad electoral, la distribuye a todos los servidores, centros de comunicación, televisión y se mantiene el procesamiento sin ningún tipo de temor a intervención.

En la implementación de un sistema de transmisión de resultados es importante observar las siguientes características: debe tener alta disponibilidad, porque como les explicaba, si no tenemos la disponibilidad de que la información llegue del punto de origen a nuestros centros de cómputos puede también verse cuestionado el proceso; debe ser auditable; en cuanto a la gestión de la red debemos estar en constante acecho a qué está ocurriendo en la red y para eso hay diferentes mecanismos y equipos que permiten que sólo el que esté autorizado esté transmitiendo información a través de la red. El alto rendimiento es otra característica, deben ser redes de buena capacidad de transmisión y, por último, la seguridad.

Para la alta disponibilidad los medios de transmisión inalámbrica han permitido que los resultados electorales, puedan transmitirse desde cualquier local o región, pero al mismo tiempo se debe garantizar la redundancia y continuidad del servicio. Como les explicaba, la llamada, ya sea de voz, ya sea desde una computadora, ya sea desde una computadora de bolsillo o laptop, utiliza el sistema de transmisión celular, que es el que ahora ha llegado para quedarse y hacer efectiva la transmisión de resultados. Debemos entonces forzar al proveedor de servicio a que

mantenga una alta disponibilidad de la red, muchas celdas de celulares alrededor de las áreas donde nosotros vamos a transmitir, si se cae una celda, la otra lo sustituye.

En cuanto a la auditabilidad, aunque la transparencia siempre es primordial, cobra especial importancia durante la etapa en que se transmiten y se hacen públicos los resultados preliminares. Es importante que los representantes de los partidos políticos y candidatos firmen y obtengan una copia de la relación de votación y que tengan oportunidad de presenciar la transmisión de los resultados al organismo electoral. Este es un punto importante para evitar que luego de que se estén divulgando los resultados, se esté diciendo que no se sabe qué información está llegando al centro de cómputos electoral. Para ellos, en los lugares donde vamos a transmitir resultados, los delegados y los representantes de los partidos políticos deben estar presentes, observando qué se está transmitiendo.

La gestión de redes, tal como les comentaba, en toda red de transmisión de resultados debe existir una adecuada supervisión y gestión para el monitoreo de la red de datos. Y el alto rendimiento, debe tener una capacidad de la red para manejar grandes volúmenes simultáneos de actas transmitidas.

Con la seguridad, en todos estos medios de transmisión, la recomendación es la siguiente: no debe viajar por la red ninguna información que no esté encriptada. La encriptación debe realizarse antes de realizar la transmisión, y a la recepción debe desencriptarse. ¿Qué va a permitir esto? Que si por cualquier circunstancia alguien está observando, escuchando, la información que pase por la red, lo que ven es un disparate, ninguna información con sentido. Y que si intentan cambiar la información, automáticamente el receptor lo detecta y puede devolver la información. Otro punto importante es la autenticación, cada persona que vaya a transmitir una información, debe estar debidamente autenticado por la persona autorizada a transmitir la información.

En cuánto a la capacitación, es necesario que los usuarios de la tecnología reciban capacitación. Y como ven en ese triángulo hay una relación muy estrecha entre el tiempo de la capacitación, la sencillez de la tecnología y los conocimientos técnicos. Si nosotros arreglamos o alargamos cualquiera de esos tres puntos, los otros se reducen. Por ejemplo, si la tecnología es muy difícil, no es sencilla, es bien estrecha, entonces tenemos que tener mucho tiempo de capacitación y tenemos que tener mucho conocimiento técnico para poderla manejar.

Hay algo importante en la aplicación tecnológica que se vaya a utilizar, las opciones que deriven para la transmisión deben ser opciones claras e intuitivas y se debe realizar la menor cantidad de plazos para la aplicación, de envío. Hay que automatizar la mayor cantidad de procesos, en el caso de una PC no podemos permitir que el usuario tenga que estar configurando, comparando equipos, al momento de hacer la transmisión. El diseño de los programas tiene que tener un flujo lógico que se entienda, no puede ser nada complejo. Todo esto facilita la capacitación.

Vamos a pasar entonces a ver la transmisión de resultados desde los recintos electorales, que no son más que los centros de votación en nuestro país. Este se ha realizado basado en la digitalización y la transmisión de las actas de resultados, se digitan en las juntas municipales y se envían los datos e imágenes hacia los centros de cómputos de los partidos políticos. Este es un punto importante en cuánto a la transparencia. Al mismo tiempo que recibimos las imágenes de las actas de resultados de nuestros centros de cómputos, se estaban enviando también a los servidores que los partidos políticos habían destinado para ello, de manera que teníamos la información simultáneamente en los dos lugares, donde la vamos a procesar y donde los partidos políticos pudieran auditarla. Es también la base de la atomización de las imágenes, nosotros no digitalizamos a partir de la imagen, nosotros digitalizamos a partir de las casillas que vienen desde los partidos, de manera que no se sabe a quien está digitando los datos. Esto es muy importante para

que ningún digitador quiera influir en el resultado de los partidos. Para ello utilizamos unos dispositivos que en primera visión podrían funcionar hasta para el voto electrónico, ya que son de pantalla táctil, responden al tacto. Tiene un escáner incorporado, una impresora integrada y una transmisión de celular 3G. Lo que hacíamos con esto es, colocarlo en los recintos electorales y cada vez que terminaba una mesa de votación sus resultados, lo llevaban al mismo recinto en el mismo local y desde allí se transmitía. ¿Y cómo hicimos esta transmisión? Todas estas imágenes iban a un distribuidor de imágenes y este distribuidor de imágenes no era más que un servidor que se conectaba al Internet a recibir la imagen, se desconectaba, se conectaba a los partidos políticos a entregar las imágenes, se desconectaba y se conectaba a nuestra red interna privada a transmitir la información.

Hicimos esto para nunca dejar comprometido nuestro centro de cómputos, de manera que en ningún momento había una conexión directa desde el Internet y desde los partidos políticos hacia el centro de cómputos. Para que tengan una idea, en el proceso presidencial del 2004 nosotros utilizamos 145 juntas municipales, o centros de acopio, en ese entonces teníamos 12.203 mesas de votación y, por cada una de estas juntas, recibíamos de 8 a 2000 mesas de votación a ser procesadas. Fuimos subiendo y en las elecciones presidenciales del 2008, utilizamos 742 recintos de votación, lo que permitió que de 8 a 2000 bajáramos de 5 a 300 mesas de votación en cada punto. No pasaban de 300 mesas en las juntas municipales y de 5 a 35 mesas en los recintos de votación. Ya para el 2010 utilizamos 1.648 centros de acopio y esto bajó de 4 a 300 mesas de votación. ¿Y qué significó estos porcentajes y estos valores? Nosotros pudimos con el 18% de los centros de votación, pudimos abarcar el 51.70% de las mesas y así mismo pudimos llegar al 54.40% del electorado. En el 2010, apenas con el 38% de los recintos, logramos abarcar el 68.8% de las mesas de votación, y en ese mismo orden el 73% del electorado. ¿Qué nos da esto como beneficio? Que el 55% de los colegios de votación, estaban ya a las 10 de la noche procesados, con las imágenes ya recibidas en

nuestro centro de cómputos. Esto es lo que ocurrió en el 2008.

¿Qué utilizamos como seguridad para la transmisión de esas imágenes? Las encriptamos, tal como había mencionado. Tuvimos verificaciones md5 en la recepción de las imágenes, una vez que se recibían hacíamos un algoritmo de verificación. Utilizamos llaves físicas para el acceso, son unas llaves USB, parecidas a una memoria que si no tenían incorporada la unidad de esa llave, no le permitía, no se activaba para hacer la transmisión. Y además de todo esto, pues hacíamos confirmaciones y verificaciones electrónicas del envío total de las actas de todos los colegios. Es decir, manteníamos un monitoreo constante de cada uno de los recintos electorales y podíamos ver que pasaba con las actas que no se habían completado en cada uno de ellos.

Como conclusión, entendemos que la aplicación de nuevas tecnologías para la transmisión de resultados electorales depende de la sociedad misma. Es muy importante tomar en cuenta el contexto legal y político de los países, para la implementación de nuevas tecnologías en los procesos electorales. La implementación de nuevas tecnologías en la transmisión y procesamiento de los resultados electorales, solo se justifica si añade transparencia, calidad y agilidad al proceso electoral. La divulgación de las imágenes digitalizadas de las actas de resultados electorales conjuntamente con los datos contenidos en ellas, se ha consolidado, como el estándar para la auditabilidad, transparencia y calidad de los procesos electorales.

## 3.4 IMPORTANCIA DE UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN QUE ACOMPAÑE LA TRANSMISIÓN DE LOS RESULTADOS

*Fausto Camacho, Consejero del Consejo Nacional Electoral, Ecuador*

**M**iraremos algunos elementos relativos a la necesidad de una relación en los proyectos de transmisión de resultados preliminares, de las estrategias de comunicación. En lo sustancial pretenderé transmitir a ustedes varias experiencias vivas, varias experiencias importantes del 2002, 2004, 2006 y 2009 en mi país. Se llevaron a cabo procesos en los tres primeros años, en las tres primeras fechas, 2002, 2004 y 2006 de transmisión de resultados preliminares, y luego en 2009, en 2011 en realidad, dos más, transmisión de resultados oficiales.

En general en América hay una introducción muy inicial, la transmisión TREP o PREP, como la llaman acá en México. Se ha implementado en varios países de América Latina, con diferentes tecnologías y diferentes resultados, y el propósito básico es conocer, como ya se ha dicho aquí, con antelación o con la mayor prontitud los resultados y hacer uso de condiciones de lo que vivimos ahora, una sociedad mediatizada, donde es necesario entregar esta información con prontitud. Pero a su vez, estos datos deben ser entregados, aparte de oportunamente, deben tener características de calidad, de veracidad y de seguridad, de certeza, de que lo que se está entregando es en realidad el reflejo fiel de lo que los electores se pronunciaron.

Quienes hacen específicamente transmisión de resultados preliminares, en el continente al menos, son Argentina, en estas últimas ocasiones lo hace a través de contratar una empresa, ahí en ese país lo ha hecho INDRA por varios años, la Dirección Nacional

de Elecciones contrata la empresa y coordina con los correos argentinos, que es la instancia que coordina y organiza la parte logística del proceso electoral. Lo hace Colombia, la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia desde hace muchos años, que fue uno de los primeros en hacerlo, que ya en la década de los noventa lo empezaron a hacer y utilizan un mecanismo de confrontación de empresas a través de una licitación pública y no contratan nunca una sola empresa, contratan varias empresas divididas en el país en tres o cuatro espacios, a veces más, y efectivamente entregan el pastel, por así decirlo, a diferente proveedores de servicios. Generalmente ellos lo hacen a través de transmisión de voz, a través de una colilla, que es un desprendible que sale de unos formatos donde están los resultados electorales. En Chile lo hace el Ministerio del Interior, es el que hace esa transmisión de resultados, y lo hacen desde cada centro de votación, bueno en el caso de Colombia hay centros de acopio, hay varios mecanismos. Es interesante en el caso chileno que el servicio electoral es quien organiza el proceso electoral obviamente, pero quien hace la transmisión o la difusión de los resultados desde el ministerio del interior y que es parte del ejecutivo, al mismo tiempo que el servicio hace una contabilización, pero quien hace el escrutinio final y el oficial es el Tribunal Calificador de Chile. En México, bueno ya se ha explicado en presentaciones anteriores. De República Dominicana igual, pero hay otros países que hacen transmisión de resultados, pero no preliminares, me quiero referir a ellos también.

De hecho, por ejemplo, Bolivia hace transmisión de resultados y no son preliminares. ¿Desde qué punto de vista no son preliminares? La contabilización de los resultados es hecha por el organismo que tiene competencia para hacer esa contabilización y se hace con relativa prontitud, porque se instala el mismo día de las elecciones, para procesar los resultados. Y tienen validez jurídica también, hay países como Bolivia que, transmiten los resultados, inmediatamente después de ser procesados, una vez que han sido avalados por el organismo, desconcentrados siempre, pero con la capacidad de hacerlo. De hecho lo mismo sucede en el Ecuador, sucede en Guatemala, en el Perú la Oficina Nacional de Procesos Electorales hace lo mismo, lo que hace es efectivamente un proceso de contabilización por mandato, tiene esa facultad. Ciertamente que quien calificará finalmente será el Jurado Nacional de Elecciones del Perú, pero hay una diferencia sustancial entre lo que nos han explicado tan claramente, y por mandato de la ley en el caso de México, donde son dos procesos paralelos y absolutamente independientes, el que hace, efectivamente el TREP o PREP que el que se hace para el escrutinio de contabilización oficial.

Los procesos tecnológicos que se utilizan son muy diversos, van desde la transmisión de votos con la mensajería celular, la transmisión de imágenes, la utilización de ICR para la lectura de las cifras escritas en las actas. Hay un sinnúmero de tecnologías que son utilizadas de acuerdo a la realidad de cada uno de los sistemas electorales, por ejemplo, la transmisión de datos en una terminal como la que usan en México, o de los teléfonos, en el caso de los dos sería muy difícil, cuando usted tiene una papeleta de 380 candidatos, cada uno de ellos tiene un resultado que hay que anotarse, en una sola dignidad, de diputados, por ejemplo. Porque nuestro sistema electoral es un sistema de listas abiertas desbloqueadas, y los electores pueden escoger los candidatos, cruzando los candidatos en una lista, en una de las jurisdicciones puede haber hasta 18 candidatos, y se presentan 20 listas, 360 candidatos en una sola papeleta. Entonces, la tecnología que habrá que pensar de usar allí, será distinta y existen tecnologías que nos permiten llevar

adelante estos procesos.

El segundo tema que quiero enfrentar, es la actualización de la estrategia de comunicación. Permanentemente se actualiza la tecnología y se han utilizado diferentes mecanismos para mejorar la estrategia de comunicación. Este tema es muy relevante, porque la estrategia de comunicación consiste en definir con claridad quienes somos y qué ofrecemos de manera distintiva, simple, clara y persuasiva. Obviamente es necesario establecer una estrategia de comunicación cuando se presenta un proyecto de transmisión de resultados. Un proyecto de esta naturaleza por más afinado que tecnológicamente esté, si no va acompañado por una estrategia de comunicación, seguramente podría tener importantes dificultades en los resultados finales que pueda producir.

Obviamente esa estrategia de comunicación está dada en el concepto de la transmisión, que tiene que ver con obtener los resultados electorales, procesar, consolidar y difundirlos rápidamente, su objetivo es una vez más brindarle a la población los resultados y luego utilizar los mecanismos más idóneos para su divulgación. Y, obviamente, si esa divulgación no está incorporada a través de la Internet, a través de la Web, a través de la televisión, de la radio y de los medios impresos simultáneamente, simplemente no vamos a conseguir nuestro objetivo. Si nos quedamos con la información y no encontramos mecanismos de divulgación idóneos, el proyecto no va a tener éxito tampoco.

Uno de los elementos importantes que valdría la pena tener en cuenta, tengo poca información en general, es qué tipo de normativa legal es la que existe en las diferentes legislaciones, respecto al tema. El ejemplo del Ecuador, es que no tenemos norma alguna que diga que se haga o que no se haga y ahí vamos a una discusión, bueno si esto es derecho público ¿se puede hacer algo adicional a lo que dice la ley? Sin embargo, si es que no se le hace, seguramente tendremos una demanda, como es lo que suele suceder, de la población, de los actores respecto de la lentitud con

que se trabaja, con que no existen resultados, o que se están cocinando asuntos irregulares y que por eso no se presentan los resultados.

Ustedes como funcionarios electorales conocen bien lo que suele suceder en un proceso y conforme se acerca el día de las elecciones y más cuando el escenario es demasiado competitivo en ese proceso electoral. Sin embargo, en varios países no existe esa normativa y hay varios países que precisamente por la inexistencia de esa normativa no han incursionado en estas actividades, sin embargo han establecido procedimientos tecnológicos que les permita acelerar la difusión de su trabajo.

Es necesario realizar el TREP, independiente de la existencia o no de la norma legal, si es que existe está ahí, si no existe hay que promulgar una reglamentación clara, como parte de una estrategia de comunicación. Para que todo el mundo sepa cuáles son las reglas del juego de los TREP, cómo va a funcionar, en qué consiste tecnológicamente, quiénes son los que operan. Como he señalado hay varios estilos para el TREP, acá en México lo hace el propio organismo electoral, en Argentina o en Colombia ya les decía lo hace una empresa. Eso tiene que estar claramente señalado o dicho en las reglamentaciones y resoluciones de los organismos de la autoridad electoral. Pero no solamente tiene que estar claramente señalado, tiene que estar profusamente difundido, tiene que ser comunicado a los actores políticos, en primer lugar y en segundo lugar al conjunto de la población, que es finalmente la beneficiaria final del producto, o del servicio que estamos implementando. Si es que nosotros no implementamos una estrategia de comunicación de esta naturaleza, obviamente no vamos a tener los resultados que nos proponemos.

Quisiera hacer una brevísimas recapitulación de qué pasos no pueden dejar de cumplirse en la implementación de un PREP o TREP. El primero es el que acabo de señalar, los organismos deben explicar detalladamente a todos los actores, sujetos políticos, candidatos, observadores electorales, nacionales o

internacionales y al público en general los objetivos de alcance del sistema. Así como los procedimientos, la tecnología utilizada, los tiempos previstos para que se inicie la difusión de los resultados. Creo que una de las cosas que no se puede hacer nunca, hablo al menos por experiencia propia, es decir a las 9 de la noche o a las 10 de la noche tendremos el 60% de los resultados, o a las 8 de la noche tendremos el 10% de los resultados, para poner un ejemplo mucho más bajo, y peor si generamos una expectativa donde decimos a la media noche estaremos cerca de 90%, porque simplemente estamos nosotros mismos poniéndonos la soga al cuello. Tal vez, lo que habrá que llegar a decir, y no más de eso es, es: empezaremos a recibir resultados y a difundirlos a partir de tal hora. Teniendo siempre conciencia de que la hora tiene que ser de lo más objetiva y de que bien puede suceder que a esa hora tengamos el 5%, como bien podríamos tener el 20%, y si tenemos el 20% en buena hora, pero si tenemos el 5% ya cumplimos con lo que habíamos dicho que íbamos a empezar a transmitir.

Por otro lado, para garantizar el funcionamiento eficiente del procedimiento de recolección, ingreso y procesamiento de datos y su difusión, obviamente se deben hacer todas las pruebas y simulacros que sean necesarios. No puede haber un proyecto de esta naturaleza que no lleve dentro de su configuración y de su ejecución, no uno, un sinnúmero de pruebas, de simulacros porque es un sistema, como ya se explicaba acá, que trabaja durante un periodo relativamente corto y estamos sometiendo a estrés a ese sistema, desde el momento en el que se prueban todas las cosas. Claro, si se prepara el proceso de recolección, la capacitación de los recolectores de información, la capacitación de los que ingresan al sistema de información, la tecnología que sea, y se lo piensa cada uno por separado. Si se piensa que se ha llegado al nivel óptimo, estamos equivocados si no lo hacemos como simulando el día exacto de las elecciones. Esto es absolutamente necesario, y no una vez, sino las veces que sean necesarias, y obviamente si en esos simulacros encontramos, -que es lo que suele suceder- cosas que hay que ajustar, entonces hay que

hacer todos los ajustes que sean necesarios. Es para eso, para encontrar precisamente cosas en que falla el sistema, en que no funciona bien el sistema, en el que no está en el nivel ideal que se hacen los simulacros.

Obviamente, todas estas actividades, deben ser públicas, deben ser comunicadas, deben ser parte de la estrategia de comunicación. Es decir, los medios de comunicación, los autores políticos, los observadores, las organizaciones ciudadanas que les interesa este tema deben tener acceso a toda esa información, y a la ejecución de esa planificación. Eso es parte de las garantías, para que ellos puedan tener incluso conciencias de qué debilidades puede tener el proyecto, porque ningún proyecto es perfecto. Es decir, nunca vamos a poder tener la perfección, lo perfecto no existe, tengamos conciencia de ello, y entonces siempre va a haber un margen de error, y debemos apuntar para que ese margen de error sea el menor posible, obviamente, esa es parte de la razón de planificar.

Por otro lado, debe ser parte de la política y de la estrategia de comunicación el día de las elecciones brindar efectivamente las facilidades de transparencia absoluta y de comunicación inmediata de todo lo que tengamos como resultados. Y si es que tenemos dificultades, de las dificultades que tenemos. Esa es parte de una política de transparencia y de una estrategia de comunicación de proyectos tan naturales, porque si escondemos las dificultades que podemos tener, no estamos solucionando ningún problema. Seguramente estamos generando un problema mayor, del que llegamos a tener, si es que lo tuvimos. Aquí ya se han dicho varios mecanismos que pueden ser utilizados para la difusión, van más allá inclusive de lo que había pensado, obviamente es muy importante la experiencia, y abrir absolutamente a todo el que quiera asociarse a nosotros para difundir los resultados en buena hora.

Quisiera ir directamente al tema de escenarios de situaciones críticas, ¿qué escenarios son los que se pueden presentar, y que pueden ser críticos? Los

resultados competitivos, cuando una elección es cerrada, en la Reunión Interamericana de Organismos Electorales, Daniel Zovatto en concreto hablaba de que esa es la maldición de Tutankamón, para los organismos electorales, una elección donde la competencia es de tal nivel que estamos a un punto, a menos de un punto. En algún momento Joseph Thompson también decía que un escenario competitivo es como que le pusiéramos una lupa de 100 ó 200 de aumento a un proceso. Entonces, cualquier cosa que pueda aparecer como fuera de lo normal, se magnifica 100 ó 200 veces. Y eso que sucede al proceso electoral en todo, obviamente que le sucede al TREP y tal vez con mayor presión. Ese es el primer escenario que existe y que no puede en todo caso variar las conductas de comportamiento que han sido previamente determinadas. Simplemente debemos tener conciencia que ese escenario se puede presentar y si se presenta, hay que tener la certeza de asumirlo correctamente. Y ahí es cuando mayor hincapié habrá que poner en que los resultados son preliminares. Que esta es una contabilización que se hace, o es resultado previamente, trayendo los datos de cada mesa, de cada casilla, de cada junta receptora del voto y que efectivamente se los ingresa sin ninguna calificación. Porque ese es el hecho, no ha sido calificado jurídicamente por instancias que tienen la capacidad de hacerlo. Y esa debe ser parte importante de la estrategia de comunicación, más cuando se presenta ese escenario.

En cada país dependiendo de la legislación, el procesamiento definitivo de los resultados empieza en un momento distinto. En Chile si no me equivoco se instalan al día siguiente, o lo mismo en Uruguay se instala el procesamiento al día siguiente. En mi país el mismo día de la elección a las 9 de la noche, se instala cada una de las juntas provinciales electorales a procesar los resultados ya definitivos, independientemente de que se haya hecho o no un TREP. Y hay otros países que actúan de manera similar, pero otros establecen que al día siguiente, a veces a los dos días, a los tres días, cuando ya está consolidado todo el material, recién la instancia de capacidad legal

de escrutinio se instala. Entonces hay que apelar a eso como parte de la estrategia de comunicación en escenarios conflictivos.

¿Cuáles son los errores en los escenarios conflictivos? Existe la posibilidad de que haya un error, y ahí la necesidad de que esto se incluya en la política de comunicación. Se debe decir que se han tomado todas estas medidas, lo cual seguramente es cierto, hemos hecho, esto, esto otro y esto otro para garantizar y siempre garantizamos, pero también debemos mantener abierta la ventana de que hay un margen de error, hay un margen de algo que no puede funcionar. Por ejemplo, hay cosas que incluso están fuera de la planificación del PREP propiamente dicho, si los funcionarios de casillas o los miembros de las juntas receptoras de voto, miembros de mesa, como se les llame, simplemente no han tenido la suficiente capacitación y no han llenado debidamente las actas de escrutinio, puedes tener preparado un PREP perfecto, pero esos datos no los vas a poder transmitir y no los vas a poder publicar. Vuelvo al escenario, muy difícil según nosotros, donde los miembros de la junta deben llenar en una noche en algunos procesos hasta 900 datos electorales en 3 ejemplares, con original y copia, y tres copias. Entonces el margen de error incluso para pasar en limpio es un margen de error que a veces se eleva. Si tienes un sistema electoral de listas cerradas con un sistema de partidos medianos, donde tienes 4,5,7 partidos, donde se eligen 6 o 7 candidatos presidenciales, ¿cuántos datos vas a procesar? 20, 18, entonces es una cosa totalmente diferente a procesar 700 datos.

Tal vez nuestro ejemplo de Ecuador es el más complejo desde el punto de vista de la amplitud, pero hay otros también bastante parecidos de complejos. En el Perú, cuando tienes voto preferencial, en lista cerrada, pero con voto preferencial con doble preferencia, y donde tienes como 700 partidos políticos, o en Colombia, donde hay una cantidad de partidos políticos gigantesca. Aunque claro, la dificultad principal del caso ecuatoriano tiene que ver con la lista abierta y las jurisdicciones absolutamente grandes y con gran

número de partidos, eso multiplicado es un escenario que no es muy agradable para nadie.

Finalmente, quisiera contarles algunas experiencias del Ecuador. Nosotros en el año 2002, 2004 y 2006 tuvimos transmisión de resultados provisionales, en todos esos casos se contrataron empresas. En la primera ocasión fue un consorcio ecuatoriano-colombiano, que partía básicamente de aplicar una tecnología similar a la que se usaba en Colombia. Ganaron la licitación pública y tuvimos más bien un proceso relativamente exitoso y pudimos entregar los resultados electorales a tiempo con el 100% de las actas que se recibieron, obviamente no el 100% de las actas que se generaron. En algunos casos hubo actas que no se pudieron transmitir. Nosotros plastificamos las actas, ponemos una lámina plástica transparente para que no se alterara los resultados de las actas, y el sistema que se usaba implicaba usar escáneres de alta velocidad, en centros de acopio, los rodillos empiezan a adquirir temperatura, funden la goma de la lámina, la goma empieza a salirse por los costados y se traban los escáneres. Esa fue la razón básica de las dificultades que no se llegaron a medir por falta de suficientes simulacros.

Entonces esa fue la principal experiencia que adquirimos ahí, en el 2004 fue contratada la empresa INDRA de España para este proceso, ahí se alcanzó también una adquisición bastante importante. En ambos casos, más allá de que existieron problemas, en el caso de INDRA problemas de transmisión, un equivocado dimensionamiento de la red de datos que hizo que en algún momento no fuese suficiente la capacidad de instalar, pero que si bien eso demoró un poco, en último momento no produjo mayores efectos negativos.

La experiencia final en la del 2006. Nosotros, el Tribunal en ese entonces, que se llamaba Tribunal Supremo Electoral, hoy Consejo Nacional Electoral, contrató a una empresa de origen brasilero, que estaba auspiciada por ex funcionarios de la OEA, gente con mucha prestancia y experiencia electoral, sin

embargo produjo un colapso total, porque no tuvieron la capacidad de transmitir los resultados, que fue una de las cosas a las que se comprometieron. Para la elección de diputados, no se hizo la transmisión de un sólo dato. Las razones eran bastante obvias, por un lado se hizo la contratación 25 días antes del día de la elección, lo que es un absurdo, yo en ese entonces era asesor, y escribí un informe donde señalaba que era absurdo llevar adelante un proceso de contratación, sin embargo lo hicieron y obviamente el fracaso fue absoluto, cuando inclusive los técnicos tenían una dificultad de idioma, pues hablaban portugués en vez de hablar castellano, tenían que interpretar los equipos. Las principales dificultades que tuvieron, es que se transmitieron el 90% de los datos de la elección de presidente, pero no a tiempo, a destiempo, llegaron a consolidar eso al día siguiente, no se consiguieron los objetivos. Se retiraron los servidores y los escáneres 7 días antes de la elección, porque ellos internaban (llevaban al Ecuador) temporalmente equipos, no existió el tiempo necesario para pasar los datos a los software de sistemas, y obviamente, si los servidores recién habían llegado, era realmente la crónica de una muerte anunciada. No se realizaron las pruebas necesarias, no se capacitó al personal, nunca se estableció una política de comunicación, que es lo que estábamos hablando ahora, los actores políticos no estaban al tanto del proceso.

Tal fue la incidencia política de ese fracaso, de esta transmisión de resultados, que en este caso era paralelo al escrutinio oficial, pero llegó a tener tanta fuerza el fracaso de eso que dañó la elección en su conjunto. Obviamente, entonces la credibilidad del tribunal se fue a los suelos, cualquier cosa que decía el tribunal, nadie le creía, y puso en riesgo el propio proceso electoral. Además en ese escenario, en el año en que fue electo el Presidente Correa, éste tenía esos lemas de campaña que él estaba en contra de las prácticas de la partidocracia, y el Tribunal Supremo Electoral era la representación pura de la partidocracia, porque estaba constituido por los representantes de los 7 partidos políticos más votados. Ahí, incluso se llegó a señalar por parte de su central de campaña,

sus voceros, que cada elector llevara su propio lápiz o esferográfico, porque el tribunal iba a usar unos esferográficos que luego de votar se desvanecía la tinta. Y llegó a tener tal nivel de aceptación ese tipo de cosas, que no había prácticamente elector que estaba votando por Correa, que era la mayoría en ese entonces, que no llevaba su pluma, ese era el nivel de desconfianza que generaba este tipo de cosas. Un proyecto de transmisión de resultados puede tener, como de hecho tiene, un propósito de transparentar, un propósito de difundir con oportunidad, un propósito de afianzar la legitimidad del resultado, pero si no haces las cosas que previamente deberían hacerse, puede convertirse en todo lo contrario, en un boomerang para deslegitimar el proceso, para restarle autoridad a la autoridad electoral. Y ese fue el final de la experiencia de la transmisión de resultados de mi país, nunca más alguien se atrevió, a alguien se le ha ocurrido siquiera hacer un nuevo proceso de transmisión de resultados, y claro, más bien lo que se ha implementado luego es la tecnificación del proceso oficial de escrutinio. En nuestras leyes es mandatorio y dice que a las 9 de la noche tienen que juntarse para hacer el escrutinio las juntas provinciales, lo que se hace es básicamente ahora en línea públicamente tener los resultados.

Nosotros aprobamos una nueva constitución a partir del 2008 y esa constitución estableció un mandato de convocar las nuevas elecciones de todas las dignidades de elección popular, bajo nuevas reglas del juego y nos mandaban a quienes fuimos designados por la constituyente a ser parte del Consejo, a aplicar las normas de la Constitución. A aplicar lo que no se contraponga a la nueva Constitución, por supuesto, de la vieja ley de elecciones, y a dictar las normas que creamos convenientes para llevarlas durante el proceso electoral. En realidad teníamos una capacidad muy grande y ahí implementamos una instancia que hoy día la recogió la ley, se llamaban unas juntas intermedias que es una desconcentración de los organismo en capacidad de hacer escrutinio, que antes estaban repartidos por provincias y tienes provincias para 15.000 electores en la más pequeña

de las provincias que es Galápagos, o provincias con 2.500.000 electores como Guayas, que tiene igualmente una sola junta. Entonces no tiene sentido, hicimos una reorientación y con eso fuimos adelante.

Como conclusión, quisiera enfatizar tres cosas. La primera es que cualquier proceso de esta naturaleza de transmisión de resultados debe estar respaldado si no es por una norma expresa de la ley, por una reglamentación dictada por una autoridad competente en el ámbito electoral, seguramente la autoridad electoral, para que quede con absoluta claridad cuáles son las reglas del juego, en concreto de ese proceso. La segunda, tal vez recurriendo a lo que se ha hecho en las tardes en esta importante Cuarta Jornada, debe implementarse como un proyecto y mirar todos los elementos que debe incorporar el proyecto y con eso creo que podríamos calificar mucho mejor esas posibilidades. Y la tercera es que es necesaria una política de comunicación, una estrategia de comunicación que acompañe al TREP, independientemente de la campaña y la estrategia de comunicación global de la institución. El TREP como tal debe tener su propia publicación.

## IV. EL RETO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

*Rafael Martínez Puón, Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, IFE, México*

**M**e voy a centrar en la experiencia que hemos tenido en el Instituto Federal Electoral y creo que puede ser de interés y de posible utilidad para los organismos de los cuales ustedes forman parte.

Quisiera arrancar de principio con algunos apuntes conceptuales y de contexto para entrar a una posible definición de lo que entenderíamos por profesionalización. Esencialmente voy a centrar mi atención en dos conceptos, tipo paraguas que estarían centrandos los principales elementos de lo que representa esta actividad. Entendemos profesionalización como esta capacidad que tienen las organizaciones de generar las condiciones necesarias a sus empleados o a sus servidores públicos, en nuestro caso, para que a través de su desarrollo, de sus objetivos propios, puedan alcanzar también los objetivos organizacionales o institucionales, esto que alguna vez Herbert Simon llamó como el equilibrio institucional.

De igual manera podemos pensar en una lógica de gestión de recursos humanos a la profesionalización como un sistema integral vinculado con un esquema que tiene muy bien identificado, un sistema de reclutamiento y selección, un programa de formación, un sistema de evaluación y desempeño, un sistema de promociones, otro de posible separación del sistema, con la idea de que se puede constituir o tener un cuerpo de funcionarios públicos que a partir de haber pasado por todos estos procesos le den un valor agregado a

la organización en su conjunto. Principalmente yo destacaría en un sistema de profesionalización la idea del mérito, la idea de la estabilidad en los cargos de las personas en las organizaciones.

¿Qué implica la profesionalización, por lo tanto? Implica conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico o conciencia, compromiso ético por parte de las personas que formen parte de las organizaciones. ¿Cuál es la relación de la profesionalización con un sistema democrático? Establecería yo los siguientes puntos que garantizan la continuidad en políticas y programas de los servicios públicos: propicia que los servicios públicos no sean rehenes de los intereses de los partidos políticos; democratiza los servicios públicos a través del ingreso de las personas, a través de los concursos abiertos y transparentes; transparenta obviamente el funcionamiento de los gobiernos o de la administración pública y de cualquier organización pública, incluso con la necesidad de dar lugar a un esquema de rendición de cuentas; disminuye la corrupción y facilita un sistema de rendición de cuentas.

¿Cuáles son las modalidades en el tema de la profesionalización? Preferentemente en las organizaciones públicas lo que suele adoptarse es lo que se conoce comúnmente como los servicios civiles o los profesionales de carrera, obviamente les resultarán conocidos, o también está otra modalidad de manera mucho más reciente en países anglosajones, principalmente, lo que se identifica como la gestión de

recursos humanos, que no son más que prácticas de las organizaciones privadas hacia la gestión pública, de modo que hayan esquemas similares en cuanto al funcionamiento de la profesionalización.

Hay componentes básicos que rodean ese tipo de figuras, por un lado lo que tiene que ver con su diseño excepcional, propiamente en lo que está el tema de la construcción de normas, de leyes, de estatutos. Está otro componente no menos importante, que es el de la gestión de recursos humanos, es decir, todas las herramientas utilizadas desde la propia selección y la propia capacitación de los entes públicos.

¿Cuál es la situación de la profesionalización en México? Seguro es muy parecida a la mayoría de los países de la región latinoamericana. Tengo que señalar que encontramos figuras en los tres poderes, en el poder ejecutivo, en el poder legislativo y en el poder judicial, y en órganos constitucionalmente autónomos como es el caso del Instituto Federal Electoral. No me atrevería yo a decir que contamos con sistemas consolidados, como el que pudiese tener Costa Rica, o el que pudiese tener Chile o Brasil, estamos en ciernes. Tenemos apenas, por ejemplo en el caso federal, una ley del año 2003 que está tratando de consolidarse, entonces con esto lo que les quiero hacer entender es que no hay una cultura de la profesionalización que tenga una presencia relevante en un país como México, lo tengo que decir abiertamente. Sin embargo, tenemos que darle crédito a lo que sucede a nivel sectorial, o a nivel de algunos organismos digamos aislados o particulares. Destacamos algunos esfuerzos que se hacen en el Servicio Exterior en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el programa de carrera magistral de la Secretaría de Educación Pública, en el Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria, en las procuradurías de justicia, y obviamente destaco por mucho, y si en este caso como una experiencia consolidada y en este caso incluso exitosa, la del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral. A nivel de los Estados de la República, tratándose que tengamos un sistema federal, y no un sistema unitario, algunos Estados de la República tienen leyes

de la misma envergadura, aunque también tengo que decirlo abiertamente, no con sistemas consolidados, y a nivel municipal el panorama es cero.



### ***El Instituto Federal Electoral y su Servicio Profesional Electoral***

Sin que esto suene a presunción, yo diría que no podemos hablar del Instituto Federal Electoral sin el Servicio Profesional Electoral. El Servicio Profesional Electoral es básicamente la columna vertebral de lo que acontece en el Instituto y ya explicaré por qué. Por principio es bueno explicar que la naturaleza del IFE, es la de un organismo público autónomo de carácter constitucional que tiene nada más y nada menos la responsabilidad de organizar las elecciones federales de este país. No tiene la categoría de un poder más, como sí acontece en Venezuela, por ejemplo, o en Ecuador, tengo entendido, pero si tiene una fuerza paralela a los tres poderes. El Servicio Profesional Electoral es, por lo tanto, un cuerpo élite y responsable de organizar las elecciones, y digo un cuerpo élite porque se compone principalmente de 2,255 funcionarios de un total de 15,000 funcionarios a lo largo y ancho de todo el país. Es un servicio que cuenta ya con casi 18 años de existencia, creado desde 1992, por lo que a lo largo de los años ha estado pasando por diferentes procesos de reforma.

¿Por qué se crea el Servicio Profesional Electoral? En esto vale explicar algunos elementos. Se crea por un contexto de desconfianza de los partidos hacia la autoridad electoral. Ustedes seguramente conocen de donde partió el IFE, donde hasta hace algunos años quién organizaba las elecciones era el equivalente del Ministerio del Interior en otros países, en nuestro caso la Secretaría de Gobernación, y en este caso la desconfianza radicaba en que el gobierno no podía organizar esto. La elección de 1988, y ustedes recordaran esta elección controvertida, en ese entonces el presidente Carlos Salinas de Gortari ganó

la elección con muchos cuestionamientos y eso va a dar lugar a la creación del Instituto Federal Electoral dos años más tarde, y ya con la creación del Instituto a dar esta posibilidad de crear un servicio de funcionarios que garantizara esta elección. Se crea para sustituir por ejemplo a todo el personal temporal, si se puede usar este término, que únicamente se utilizaba para la realización de las elecciones y que regularmente era personal de la propia Secretaría de la Gobernación, de lo que se conocía antes como la Comisión Federal Electoral, por lo que los partidos partían de esta gran desconfianza de decir: “son los mismos funcionarios los que están organizando las elecciones, ¿por qué no podemos pensar en un personal diferente?”.

El Servicio Profesional Electoral se crea a partir de la autonomía e independencia del Instituto, esto será años más tarde, en 1996, donde adquiere ya esta figura de órgano constitucionalmente autónomo. Se crea para que el personal no sea rehén de los intereses de los partidos políticos, esto tengo que decirlo abiertamente, porque partía desde la desconfianza de que los funcionarios tenían una simpatía, una proximidad en ese caso con el gobierno, con el partido que estuvo muchos años en el mismo. Se crea para la constitución de un cuerpo de élite responsable de organizar las elecciones, especializado técnicamente con una preparación muy sofisticada en el tema electoral, y que se ha sofisticado aún más con todos los temas que vinieron como parte de la reforma del 2007, en la que hoy los funcionarios tienen que ver con tema de repartición de tiempos en radio y televisión, con el recuento de votos. Finalmente se crea para dar certeza a la ciudadanía en la realización de las elecciones y esto es lo que garantiza que la elección, -por ejemplo la del próximo año, 2012- está técnicamente tan bien hecha como en años anteriores, independientemente de las polémicas que se ven en el mundo de lo político.

¿Cómo se distribuyen estos 2,255 miembros del Servicio Profesional Electoral a lo largo de todo el país? Bueno por principio decir que existen dos cuerpos de funcionarios, el cuerpo de la función directiva, que abarca el mayor número, estamos hablando de 1,757

miembros del Servicio, y el cuerpo de la función técnica, que cubre 498. ¿Cómo se encuentran distribuidos? Por un lado decir que tienen estas oficinas centrales, donde sólo hay 193 miembros distribuidos en cuatro de las Direcciones Ejecutivas, de la Junta General Ejecutiva, de la Dirección Ejecutiva de Capacitación, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Sin embargo el resto, casi más del 90% se encuentra en las entidades del país, en lo que se denomina los órganos desconcentrados. De modo que estamos hablando de 2,062 miembros del servicio, 1,660 directivos y 407 técnicos, distribuidos en las 32 juntas locales y en las 300 juntas distritales de todo el país. ¿Qué es lo que operan en cada una de las juntas? Tenemos un vocal ejecutivo, un vocal secretario, un vocal del registro federal de electores, un vocal de organización y un vocal de capacitación y educación cívica, y se dan cuenta que todas las actividades sustantivas del proceso electoral recaen en alguno de ellos y una serie de funcionarios técnicos. En el proceso electoral, que para las elecciones de 2012 arrancó el 7 de octubre de 2011, estas juntas distritales y locales se convierten en consejos locales y distritales, de los cuales los vocales ejecutivos, los vocales secretariales, se convierten en presidentes y en funcionarios con una categoría similar, para poder, junto con los partidos políticos, llevar a cabo el proceso electoral.

Hay una discusión ya desde ahora que va a durar 9 meses, en la que los partidos políticos están participando, en estos 32 consejos locales y en estas 300 juntas distritales, o consejos distritales. La presencia de los partidos en el consejo local se reproduce en estos 32 consejos locales, y en estos 300 consejos distritales, de manera que estamos trabajando prácticamente de la mano de los partidos políticos, este es el asunto por destacar y la participación de los miembros del servicio de profesionalización electoral es vital para el funcionamiento de toda esta máquina.

En materia de género, no hay muy buenas noticias ya que hay una especie de fórmula de 80/20 donde la mayoría de los cargos está recayendo en hombres.

Decir que a lo largo de la evolución del servicio de profesionalización ha habido tres grandes reformas, o reformas de primera, segunda y tercera generación, contamos hoy día con un nuevo estatuto del Servicio Profesional Electoral, recién publicado el año pasado, en el 2010, y que básicamente es toda la estructura normativa que regula la vida de los servidores profesionales electorales. El gran sistema del Servicio Profesional Electoral, decía yo en relación a esta lógica de recursos humanos, cuenta con seis grandes procesos, que regulan la vida de los servicios profesionales electorales. Contamos con un proceso de planeación y evaluación, un proceso de incorporación, en el que se seleccionan por concurso público y abierto a todo aquel que esté interesado en ocupar una vacante. Toda vacante en el Servicio Profesional Electoral se ocupa por concurso público abierto, no hay designación de por medio. Hay un programa de formación y actualización permanente, un sistema de evaluación de desempeño, un sistema de separación y preparación de incentivos y un sistema de separación, o sea una lógica de entrada y una lógica de salida.

¿En qué ha consistido la reforma en el Servicio Profesional Electoral? Esta reforma centrada en este tercer estatuto, nos ha tocado tanto el año pasado como este implementar cosas nuevas, pues contamos con un nuevo modelo de concurso público, un nuevo modelo de sistema de evaluación de desempeño, un nuevo modelo de formación, reglas que privilegian preponderantemente mérito y desempeño para la distribución de incentivos y los miembros del Servicio Profesional Electoral, tengo que señalarlo, además de su sueldo reciben muchos incentivos si hacen cosas adicionales a las que les corresponde hacer. Un nuevo modelo de separación, la creación de la carrera administrativa, el servicio profesional electoral es un diseño que responde más a un servicio de empleo, o de carrera, por lo tanto, la gente va ascendiendo a partir de los propios concursos públicos. Y señalar que una

de las innovaciones es que hemos echado mano de una plataforma tecnológica para todos los procesos.

En cuanto al concurso público, decir que este año para ocupar aproximadamente 339 vacantes que se desarrollaron del proceso electoral del 2009 a la fecha, nos hicimos a la tarea de hacer tres grandes concursos, concursos de los puestos más altos a los puestos más bajos. Tuvimos una participación de más de 16,000 personas para solamente 300 vacantes, quiero señalar que esto no es sólo un problema de desempleo, sino de interés hacia el Instituto. Pero si ayuda apostando a la máxima transparencia, hay un organismo parcial y bastante calificado que es el Centro Nacional de Evaluación de la Educación, que construye todos los reactivos para todos los exámenes, estamos haciendo concursos en un promedio de cuatro meses en el que están muy bien identificadas las etapas para designar ganadores. Esto con anterioridad en años pasados llevaba cerca de un año, hemos tratado de ser muy eficaces en cuanto al manejo del tiempo con relación a los concursos, y sobre todo ser muy transparentes que es lo que le da la máxima credibilidad a un instituto de esa naturaleza.

En el tema del Programa de Formación, tenemos un Programa de Formación compuesto de tres fases, que es obligatorio para todo miembro del servicio que ha formado parte del Instituto. Una fase de carácter básico, otra de carácter especializado y otra de carácter profesional, es un programa que puede durar incluso hasta seis años, dos años por cada fase. De modo que en tiempo no electoral lo que estamos haciendo es formar precisamente a estos funcionarios que tienen esta estabilidad en el cargo, de modo que los estamos preparando para los procesos electorales, este es parte del tiempo que ellos ocupan en estos cargos. Decir que este programa de formación desde hace diez años ya ha adquirido la modalidad de una maestría en procesos electorales, evidentemente nada más para gente que forma parte del servicio.

En el tema de evaluación y desempeño, narrarles en cuanto a lo que hoy día evaluamos. Evaluamos metas, no tanto actividades, estamos hoy día implementando un modelo que avanza más a la objetividad que a la subjetividad, superando lo que se había hecho en años anteriores. Y por supuesto que estamos muy interesados en que este modelo opere muy bien, por ejemplo para lo que va a ser el proceso electoral, donde veremos que realmente los funcionarios consigan las metas que tengan que conseguir. Decir que la evaluación de desempeño, quién no la cumple, así como el programa de formación, se convierte en causal de separación, de modo que estamos sujetando a nuestros servidores públicos a un rendimiento siempre. Señalarles que lo que se evalúa incluye un factor que es logro individual, un logro en equipo de cumplimiento de actividades, esto derivado del calendario anual de actividades. Está entonces el 80% que sería como la parte objetiva de la evaluación de desempeño, pero que se suma a un 20% que tiene que ver con la evaluación de competencias claves, en que una de las innovaciones hoy en día de las evaluaciones de desempeño es que está en marcha un modelo de 360 grados, en la que no solamente evalúa el jefe a sus subordinados, sino los subordinados también al jefe.

¿Qué hacen los miembros del servicio profesional electoral antes de la jornada electoral? Ya a partir del mes pasado (octubre de 2011), hasta antes de llegar el primero de julio, planean y ejecutan las estrategias de capacitación electoral y promoción de la participación ciudadana, organización electoral, prerrogativas y financiamiento a los partidos políticos, acceso a los tiempos del Estado en radio y TV, así como la actualización del padrón y la lista nominal de electores. Los ciudadanos son los que nos van a ayudar a capacitar en cada una de sus casas, y los servicios profesionales se abocan a su capacitación. Presiden e integran los Consejos Locales y Distritales durante el proceso electoral. Resuelven las quejas por actos anticipados de precampaña, de campaña y de propaganda distinta a la que se difunde en radio y TV, a través del Procedimiento Especial Sancionador, algo muy técnico, especializado. Garantizan a los

partidos políticos y a las autoridades electorales locales el acceso a los tiempos del Estado en radio y TV. Promueven la capacitación electoral de los ciudadanos sorteados para fungir como funcionarios de las mesas directivas de casillas. Más de un millón de personas van a salir sorteados, y por lo tanto a los servicios profesionales electorales, a estos cuerpos les corresponde hacer esta tarea. Promueven campañas de difusión de la participación ciudadana, de la credencialización y del valor de la democracia. Esto claramente tiene plazos, pero a ellos les corresponde hacer toda esta tarea, a nivel de comunidades, a nivel de Estados de la República en primer lugar y luego a nivel de comunidades que componen a la misma. Agregar tres actividades adicionales y no menos importantes: impulsan la actualización, verificación y revisión permanente del padrón electoral y de la lista nominal de electores. Ubican los espacios idóneos para las casillas electorales, de modo que el día de la jornada, en la hora conveniente estén instaladas todas las casillas a que den lugar. Estamos hablando de un padrón electoral de 80.000.000 de habitantes, y por lo mismo el número de casillas a ubicarse es inmenso. Coordinan la distribución de la documentación y de los materiales electorales.

Eso sería antes de la jornada electoral, ahora ¿qué hacen los miembros del Servicio Profesional Electoral durante la jornada electoral? Instalan en sesión permanente a los Consejos Locales y Distritales para vigilar el desarrollo de la Jornada Electoral. Reportan al Sistema de Información de la Jornada Electoral, denominado SIJE, los incidentes y el desarrollo de la votación. Reciben de los funcionarios de mesas directivas de casilla los paquetes electorales al término de la jornada electoral. Eso es básicamente lo que les correspondería hacer en la jornada.

¿Qué hacen después de la Jornada Electoral? El proceso continúa hasta fines de agosto, principio de septiembre, entonces se prolonga hasta esas semanas y por lo tanto ellos continúan haciendo actividades. Y aquí señalar que efectúan el cómputo de los votos: la votación para Presidente, la votación para Diputados y

finalmente la votación para Senadores. Llevan a cabo el recuento de los votos parcial o total: por ejemplo, si al finalizar el cómputo se observa que la diferencia entre el ganador y el segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual. Esto es derivado de la reforma del 2007.

Es importante señalar que entre las actividades adicionales está en que vamos a tener elecciones concurrentes en 14 entidades, y el Instituto Federal Electoral a través de su Servicio Profesional Electoral participa en algunas actividades con los institutos estatales, para ayudarles en algunas tareas, principalmente en la organización de los tiempos de la radio y la TV y en lo que tiene que ver con el tema del Registro Federal Electoral, aquí estamos hablando de una credencial única para todo el país.



### ***Retos en el Servicio Profesional Electoral***

Insisto en destacar algunas de sus fortalezas el apoyo político permanente, en ese caso de los consejeros electorales que saben que al contar con una estructura técnica especializada, el trabajo será más fácil y se consideran eficientes, y ahí el trabajo de los directivos electorales es eficiente, porque se están evaluando a través de las distintas revisiones que los consejos se realicen correctamente. Decir que esta práctica a lo largo de 18 años de aproximaciones sucesivas en todos los procesos nos ha permitido perfeccionar cada uno de ellos, existe un compromiso que da un valor agregado que nos ha proporcionado el Servicio Profesional Electoral de que los miembros del Servicio entienden que están allí por sus méritos, y hay una asunción de las reglas y valores por parte de los mismos.

Es un campo fértil para la investigación, al contar con personal especializado y con estabilidad ahí podemos seguir mejorando cosas y el nivel de legitimidad y credibilidad de la institución en ese sentido es muy

elevado. En cuanto a debilidades, bueno nos falta todavía un uso mucho más intensivo de la formación y comunicación para todos los procesos que he descrito, tengo que reconocer que en algunos sectores del servicio todavía hay algunas resistencias al cambio en el proceso de innovación. Estamos hablando de un promedio de edad de 47 años en el servicio, eso es un promedio bastante elevado como se darán cuenta; déficit en las políticas de equidad de género, y tenemos que recurrir a la profesionalización de los 32 institutos estatales electorales que ahí no se ha avanzado realmente, o se ha avanzado muy poco o no hemos hecho prácticamente nada.

¿En qué puede ser útil esta experiencia en otros países? Nos parece que puede ser útil para que a través de este cuerpo de profesionales especializado se construya memoria institucional y experiencia necesaria en materia electoral a través del tiempo, para evitar estar contratando personal cada vez que hay una elección. Para garantizar que los procesos electorales funcionan bien como parte de la consolidación democrática que corresponde. Para conseguir mayor credibilidad en la institución electoral a través de la selección rigurosa y entrenamiento del personal y para lograr la mayor confianza ciudadana posible. Yo creo que estos son los beneficios, o los valores agregados que se generan con todo esto.

# V. ANEXOS

## 5.1 Programa de la Cuarta Jornada Interamericana Electoral

Lunes 14 de Noviembre	Martes 15 de Noviembre	Miércoles 16 de Noviembre	Jueves 17 de Noviembre
9:15 Salida del hotel	9:00 Salida del hotel	9:00 Salida del hotel	9:00 Salida del hotel
9:45 a 10:15 <b>Palabras de Bienvenida</b> <i>Leonardo Valdés Zurita, Consejero Presidente, IFE</i>  <i>Betilde Muñoz-Pogossian, OEA</i>  <i>Raúl Ávila, IDEA Internacional</i>	9:20 a 9:30 Síntesis día anterior  9:30 a 10:50 <b>Panel: Mecanismos de transparencia en los sistemas electorales</b>  <b>1. Importancia del acceso a la información: rumbo a un sistema electoral confiable</b> <i>Lynn Fraser, Comisión Electoral Federal, Estados Unidos de América</i> <b>2. La creación de mecanismos de transparencia: leyes y procedimientos</b> <i>Alejandro Urizar, Consultor, OEA/DECO</i> <b>3. Los organismos electorales y la transparencia electoral: estructura, perfil de quienes conducen el área, principales funciones, presupuesto.</b> <i>Luis Emilio Giménez Cacho, Coordinador de la Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación, IFE-México</i>	9:20 a 9:30 Síntesis día anterior  9:30 a 10:50 <b>Panel: La transmisión de los resultados electorales</b>  <b>1. La importancia de la sistematización del sufragio para conocer la voluntad ciudadana</b> <i>Gustavo Aldana, Consultor OEA/DECO</i> <b>2. Mecanismos de transmisión inmediata de resultados: El caso del IFE y su Programa de Resultados Electorales Preliminares</b> <i>René Miranda, Coordinador de la Unidad de Servicios de Informática, IFE-México</i> <b>3. Uso de tecnología, mecanismos de seguridad, capacitación de los responsables</b> <i>Franklin Frías, Director de Informática, Junta Central Electoral- República Dominicana</i> <b>4. Importancia de una estrategia de comunicación que acompañe la transmisión de los resultados</b> <i>Fausto Camacho, Consejero, Consejo Nacional Electoral-Ecuador</i>	9:20 a 9:30 Síntesis día anterior  9:30 a 12:45 Formulación de proyectos, Sesión 4: Revisión de proyectos  12:45 – 13:30 Juego de Concertación Social Demolatina: Sesión 1
10:15 a 11:00 <b>Conferencias Magistrales: El papel de los organismos electorales en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática</b> <i>Ricardo Becerra, coordinador de asesores, Secretaría Ejecutiva, IFE</i>  Moderador: Manuel Carrillo, IFE	10:50 – 11:30 Discusión  Moderadora: Jorge Guzmán, IDEA Internacional	10:50 – 11:30 Discusión  Moderador: Carlos Navarro, IFE	<b>Almuerzo</b>  14:30 a 15:00 <b>Conferencia: El reto de la profesionalización de los organismos electorales</b> <i>Rafael Martínez Puón, Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, IFE</i>  Moderadora: Rebeca Omaña Peñaloza, OEA
<b>Receso</b>  11:10 a 12:40 <b>Panel de profundización: 1. Contexto y retos actuales para las democracias en las Américas</b> <i>Raúl Ávila, IDEA Internacional</i>	<b>Receso</b>  11:45 a 13:30 Intercambio de experiencias	<b>Receso</b>  11:45 a 13:30 Intercambio de experiencias	<b>Almuerzo</b>  15:00 a 15:40 Sesión de intercambio  17:00 Sesiones de apoyo para el desarrollo de los proyectos (opcional en el Lobby del Hotel)
<b>2. Accountability social en las democracias contemporáneas</b> <i>Flor Zamora, Consejera Electoral Estatal-Distrito Federal, IFE</i>	<b>Almuerzo</b>  14:30 – 14:45 Actividad grupal	<b>Almuerzo</b>  14:30 – 14:45 Actividad grupal	20:00 Entrega de propuestas de proyectos finales
<b>3. Implicaciones políticas de los procesos técnicos en el ámbito electoral</b> <i>Betilde Muñoz-Pogossian, Jefa de la Sección de Estudios y Proyectos Electorales, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, OEA</i>  Moderador: Carlos Navarro, IFE	14:45 – 17:15 Formulación de proyectos, Sesión 2: Actividades e indicadores	14:45 a 17:15 Formulación de proyectos, Sesión 3: Supuestos y coherencia	<b>Viernes 18 de Noviembre</b> 9:00 Salida del hotel
12:40 a 13:00 Presentación del programa y equipo de facilitación	17:15 – 17:30 Cierre	17:15 – 17:30 Cierre	9:30 a 10:30 Juego de Concertación Social Demolatina: Sesión 2
<b>Almuerzo</b>  14:00 a 15:30 Presentaciones de los participantes			10:30 – 12:00 Juego de Concertación Social Demolatina: Sesión 3
15:30 a 16:00 Presentación de la metodología del trabajo grupal -- <i>Pablo Bravo, Consultor metodológico</i>			12:00 – 13:00 Presentaciones individuales (Parte I)
<b>Receso</b>  16:15 a 17:30 Formulación de proyectos, Sesión 1: Definición de objetivos			<b>Almuerzo</b>  14:00 – 15:45 Presentaciones individuales (Parte II)
17:30 a 17:45 Cierre			15:45 – 16:15 Seguimiento de la Jornada
			16:15 – 16:30 Cierre

## 5.2 LISTA DE PARTICIPANTES

---

### ANTIGUA Y BARBUDA

*Comisión Electoral*

**Ian Hughes**

Oficial de Registro

### ARGENTINA

*Dirección Nacional Electoral (Ministerio del Interior)*

**Sandra Minvielle**

Directora de Estadística y Cartografía Electoral

*Cámara Nacional Electoral (Poder Judicial de la Nación de Argentina)*

**Alejandra Lazzaro**

Prosecretaria de Cámara de Actuaciones Judiciales

### BELICE

*Comisión de Fronteras Electorales*

**Barrette Woodye**

Departamento de Administración de Sistemas

### CHILE

*Servicio Electoral de Chile*

**Inés Clavería**

Directora Regional Metropolitana

*Tribunal Calificador de Elecciones*

**Haroldo Brito Cruz**

Ministro

### COLOMBIA

*Registraduría Nacional del Estado Civil*

**Youssef Sefair Silva**

Delegado Departamental

### COSTA RICA

*Tribunal Supremo de Elecciones*

**Gerardo Abarca Guzmán**

Secretario General, Dirección General de Registro Electoral

ECUADOR

*Tribunal Contencioso Electoral*

**Paul Mena**

Técnico Contencioso Electoral

ESTADOS UNIDOS

*Comisión Federal Electoral*

**Lynn Fraser**

Directora de la Oficina de Resolución de Disputas

HONDURAS

*Tribunal Supremo Electoral*

**Pablo Salgado**

Jefe del Departamento de Informática

MÉXICO

*Instituto Federal Electoral*

**Rodrigo Narvaez**

Jefe del Departamento de Enlace con el Comité Técnico  
Asesor del PREP

*Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

**Enrique Figueroa**

Secretario de Estudio y Cuenta

PANAMÁ

*Tribunal Electoral*

**Pauline Jácome de la Guardia**

Subdirectora de Integridad Institucional

PARAGUAY

*Tribunal Superior de Justicia Electoral*

**Dolly Olmedo**

Jefa de prensa

PERÚ

*Oficina Nacional de Procesos Electorales*

**Rosario Gamarra**

Coordinadora de Oficinas Regionales

REPÚBLICA DOMINICANA

*Junta Central Electoral*

**Guarino Cruz**

Director de Partidos Políticos

SURINAM

*Autoridad Central de Votación*

**Rosemarie Shirley Defares**

Asesora del Ministro  
*Ministerio del Interior*

**Earl Tokarijo**

Coordinador de la Secretaría General de Elecciones

*Consejo Electoral Independiente (OKB)*

**Radjen Soerdjbalie**

Vicepresidente

URUGUAY

*Corte Nacional*

**Elcira Rivero Figoli**

Jefa de Oficina Electoral

## 5.3 BIOGRAFÍAS EXPONENTES

---

### **Gustavo Aldana**

Tiene una Licenciatura en Informática y Administración de Empresas y una Maestría en Análisis y Administración de Confiabilidad de la Universidad Galileo en Guatemala. Ha realizado estudios en el Programa de Alta Gerencia del INCAE en Costa Rica.

Ha sido Consultor de la Organización de los Estados Americanos en temas Electorales, Identificación y Registro Civil.

Se ha desempeñado como especialista en Tecnología Electoral y Voto Electrónico en las Misiones de Observación Electoral de la OEA en varios procesos electoral en Latinoamérica, incluyendo los de México, Panamá, Venezuela, República Dominicana y Perú entre otros.

Actualmente es Coordinador Interinstitucional en el Registro Nacional de las Personas (RENAP) de Guatemala.

### **Raúl Ávila Ortiz**

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

### **Ricardo Becerra**

Es coordinador de asesores de la Secretaría Ejecutiva del IFE. Es licenciado en Economía por la UNAM. Fue Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Fue asesor del Consejo General del Instituto Federal Electoral y del presidente del IFE, José Woldenberg. Es reportero y articulista en varios periódicos y revistas de circulación nacional. Es co-autor de varios libros en materia política y electoral. Es Premio nacional de periodismo 2004, por el guión de la serie “México: historia de su democracia” que obtuvo con José Woldenberg y Leopoldo Gómez. Ha sido consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para la elaboración del marco institucional del acceso a la información en la República de Guatemala y consultor del Banco Mundial para la República de Honduras.

### **Fausto Camacho**

Consejero del Consejo Nacional Electoral del Ecuador. Prestó sus servicios como Consultor del Proyecto Intercultural de Capacitación Cívica Electoral y Secretario Relator de la Mesa Constituyente No. 2 de Organización Social. Asesor Electoral y Director de Planificación y Coordinación Electoral, Director de Organizaciones Políticas, fundador del Centro de Información y Documentación Electoral (CIDE). Ha sido Coordinador General de la transmisión Rápida de Resultados Electorales del Tribunal Supremo Electoral (TSE) del Ecuador y miembro del equipo para la Auditoría del Registro Electoral de la República Boliviana de Venezuela. Consultor del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) para la modernización del Registro Civil y Asesor Parlamentario del Congreso Nacional, Director Provincial del Movimiento Popular Democrático (MPD) y Vocal y Presidente del Tribunal Provincial Electoral de Pichincha.

### **Lynn M. Fraser**

Lynn M. Fraser is Director of the Alternative Dispute Resolution Office at the Federal Election Commission in Washington, DC. Her department resolves violations of the Federal Election Campaign Act using alternative dispute resolution (ADR) processes, and she serves as a conflict coach for agency staff. In addition, Ms. Fraser is an Adjunct Professor at Georgetown University Law Center teaching a graduate law course involving violations of international human rights. She is experienced in managing and resolving conflict using a variety of processes including conciliation, mediation, arbitration, and adjudication. She has spent the much of her career promoting and facilitating the effective use of ADR in the private sector, as well as state, local and federal government.

### **Franklin Frías**

Director de Informática. Junta Central Electoral Republica Dominicana. Actualmente su cargo es el de Director de Informática de la Junta Central Electoral de Republica Dominicana. Con siete años de experiencia en el ámbito electoral sus responsabilidades radican en administrar los sistemas computacionales de la institución, organizar los elementos informáticos en la preparación y ejecución de los procesos electorales. Posee habilidades en el mejoramiento de registros electorales en el aspecto informático.

### **Luis Emilio Giménez Cacho**

Es licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó el programa D-I del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas. (IPADE). Dentro del Instituto Federal Electoral se ha desempeñado como coordinador administrativo de la Presidencia del Consejo, asesor del consejero presidente en materia administrativa y Vocal del Comité de Adquisiciones. Ha sido consultor de la Oficina de Asistencia Electoral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Misión de Evaluación Electoral de Naciones Unidas en Haití. Asimismo, fue director de administración de NEXOS-Sociedad, Ciencia y Literatura S.A. de C.V., y Director de Vinculación con Otros Sujetos Obligados del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). En el ámbito docente ha sido profesor, entre otras, de las materias de sociología y política y administración de procesos electorales en las facultades de Economía y Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha participado como docente en diplomados en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad Autónoma de Zacatecas y la Barra Mexicana de Abogados, entre otros. Es miembro fundador del Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C. asociación de la que fue presidente entre los años 2001 y 2008. Es miembro de la mesa editorial de la revista NEXOS, ha publicado textos sobre temas laborales, electorales y de transparencia en dicha revista así como en las revistas Voz y Voto y Configuraciones. Es autor del

cuaderno “La Transparencia y los Derechos de los Trabajadores” publicado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

### **Rafael Martínez Puón**

Tiene una estancia postdoctoral en el Instituto de Dirección y Gobernanza Pública de ESADE con sede en Barcelona, España. Es doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, España. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Es maestro en Administración Pública, Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública; todos los títulos expedidos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene una amplia experiencia como profesor en temas de Administración Pública en diversas universidades mexicanas. Ha trabajado en dependencias como la Secretaría de la Función Pública, el Gobierno del Distrito Federal, entre otras. Es autor de varios artículos y libros sobre administración pública y el Servicio Profesional de Carrera. Actualmente es director ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del IFE.

### **René Miranda**

Es coordinador general de la Unidad Técnica de Servicios de Informática del Instituto Federal Electoral. Es ingeniero en Mecánica Eléctrica por la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en comunicaciones y electrónica, y estudió la Maestría en Tecnologías de Información y Administración en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Se desempeñó como supervisor de proyectos para la Dirección General de Servicios de Cómputo Académico de la UNAM. Fue subdirector de comunicaciones y, posteriormente, coordinador de cómputo del Programa de Resultados Electorales Preliminares del IFE. Diseñó el Proyecto de Red Nacional de Informática del Instituto y coordinó actividades de administración de la red de cómputo así como el desarrollo de servicios de información institucionales.

Fue director de operaciones, de la Unidad Técnica de Servicios de Informática del IFE, puesto en el que fue responsable de la implementación de la Red Nacional de Informática del Instituto (RedIFE). Ahí participó también en proyectos de actualización tecnológica en el sistema informático del Padrón Electoral.

### **Betilde V. Muñoz-Pogossian**

Jefa de la Sección de Estudios y Proyectos Electorales del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría de Asuntos Políticos en la Organización de los Estados Americanos. Tiene doctorado en Ciencias Políticas de la Florida International University en Miami, con especializaciones en Relaciones Internacionales, Política Comparada, y Política de América Latina. En su tesis doctoral estudió el impacto del sistema electoral boliviano en las relaciones entre presidentes y congresos, y el conflicto social desde 1985 hasta el presente. Recibió varias becas de investigación para su tesis de Maestría sobre el rol de las mujeres venezolanas en los procesos políticos nacionales y la transición a la democracia. Ha participado como observadora internacional y subjefa en varias Misiones de Observación Electoral de la OEA (Bolivia, Perú, Nicaragua, Ecuador, Panamá, entre otros). Ha trabajado en temas de democracia y resolución de conflictos en la OEA por los últimos 12 años.

### **Alejandro Urizar**

Guatemalteco. Sociólogo de la Universidad de San Carlos de Guatemala, con estudios de postgrado en Literatura Hispanoamericana en la Universidad Rafael Landívar. Ex-Director Ejecutivo de Acción Ciudadana, capítulo guatemalteco de Transparencia Internacional. Ha trabajado con instituciones guatemaltecas e internacionales como consultor en transparencia y anticorrupción. Ha impartido conferencias sobre los mismos temas en eventos internacionales. Fue columnista de el Periódico en Guatemala. Ha publicado textos sobre financiamiento político, acceso a la información, clientelismo en programas

sociales y sociedad civil en revistas y compilaciones especializadas. Actualmente es consultor en financiamiento político-electoral del Departamento de Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

#### **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

#### **Flor Zamora**

Es licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), cuenta con un Diplomado en Argumentación Jurídica por la misma institución. Fue asesora del Consejo General del IFE. Asimismo, formó parte del equipo redactor de los casos Pemexgate y Amigos de Fox. Participó en la redacción de proyectos de acuerdo para el Consejo General del IFE, así como en la elaboración de los reglamentos de fiscalización, transparencia, quejas, liquidación y disolución de los partidos políticos, entre otros. Su experiencia en el ámbito electoral incluye la asesoría al Secretario Ejecutivo de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL) entre 1999 y 2001.

## VI. BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

---

- ADRIANZÉN, Alberto, 2009, “La transición inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo”, Editorial Otramirada, Lima, Perú
- CHEVALIER, Jaques, 2011, “El Estado posmoderno”, Editorial Universidad Externado, Colombia
- FERRAJOLI, Luigi, 2004, “Derechos y Garantías – La Ley del más débil”, Editorial Trotta, Madrid, España
- O’DONELL, Guillermo, 1997, “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, En Revista Nueva Sociedad, Nº 152, Buenos Aires, Argentina
- LISSINDI, Alicia, WELP, Yanina, ZOVATTO, Daniel, 2008, “Democracia Directa En Latinoamérica”, Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina
- NOHLEN, Dieter, 2005, “Elections In The Americas: South America”, Editorial Oxford University Press, United Kingdom
- PERUZZOTI, Enrique, SMULOVITZ, Catalina, 2006, “Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies”, Editorial University of Pittsburgh Press, United Kingdom



# Organización de los Estados Americanos

17th Street & Constitution Ave., N.W.  
Washington, D.C. 20006  
USA