



Diseño de Administraciones Electorales

Avance del manual de IDEA Internacional

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de todo interés nacional o político específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional o de los miembros de su Junta o Consejo. El mapa que incluye esta publicación no implica ningún juicio, por parte del Instituto, sobre la situación legal de cualquier territorio o de sus límites geográficos, y la ubicación o tamaño de cualquier país o territorio no refleja opinión política alguna de IDEA Internacional. El mapa se ha creado para esta publicación con el único propósito de aportar mayor claridad al texto.

Esta publicación es una traducción directa de la versión publicada originalmente en 2006 en inglés con el título "Electoral Management Design: An Overview of the International IDEA Handbook" (ISBN 91-85391-82-4).

© 2006 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Cualquier solicitud de autorización para reproducir total o parcialmente esta publicación debe dirigirse a:

Unidad de Información
IDEA Internacional
SE – 103 34 Estocolmo, Suecia

IDEA Internacional alienta la difusión de sus trabajos y atenderá oportunamente cualquier solicitud para reproducir sus publicaciones.

Traducción: Carlos Navarro Fierro

Diseño gráfico de la cubierta y del mapa: Trydells Forum, Suecia

Diseño gráfico: Bulls Graphics, Suecia

Fotos de la cubierta: © SCANPIX

Impreso por: Bulls Graphics, Suecia

ISBN 91-85391-83-2

Contenido

¿Quién organiza las elecciones?	4
El marco jurídico – fundamentos del papel y atribuciones del organismo electoral	9
Las atribuciones, funciones y responsabilidades de un organismo electoral	11
La composición del organismo electoral y el papel de sus integrantes	12
Planificación e instrumentación de las actividades del organismo electoral	17
El desarrollo de una administración electoral profesional	19
La financiación del organismo electoral	22
Relaciones con los grupos interesados en el proceso electoral	24
Evaluación de la actuación de un organismo electoral	25
La sostenibilidad de los organismos electorales	27
Las redes de organismos electorales	29
Reforma de los procesos electorales	30
Glosario	31

Una elección o un mecanismo de democracia directa –como un referendo– constituyen una de las actividades de mayor escala que puede organizar un país.

Las actividades electorales esenciales, e incluso otras complementarias, pueden ser conducidas por un solo organismo o estar distribuidas entre varios.

Un sondeo realizado por IDEA Internacional en 2005 entre los organismos electorales (OE) de 214 países y territorios de todo el mundo muestra que 55% corresponden al modelo independiente, 26% al modelo gubernamental y 15% al modelo mixto (el 4% restante corresponde a países en los que no se organizan elecciones a nivel nacional).

¿Quién organiza las elecciones?

Desde mediados de la década de 1980 se ha observado tanto un creciente interés como una mayor vigilancia a propósito de la conducción de elecciones democráticas. También se advierte un compromiso sin precedentes para llevar a cabo reformas electorales en todo el mundo.

Con frecuencia, el interés público ha estado enfocado en los procesos de reforma de los sistemas electorales para mejorar la representación. Sin embargo, las reformas a la maquinaria para organizar y administrar actos electorales son igualmente importantes. Estas reformas comprenden esfuerzos orientados al establecimiento de organismos electorales autónomos con un amplio rango de atribuciones y responsabilidades, así como a la mejora de la organización electoral para ofrecer un servicio de mayor calidad y más efectivo, pero que también contribuyan a la libertad, equidad y credibilidad de los actos electorales, especialmente en las democracias en desarrollo.

Las elecciones son procesos complejos y especializados que pueden ser administrados de manera más eficiente por un organismo con responsabilidades específicas para su manejo. El término organismo electoral (OE) se emplea para hacer referencia al órgano o al conjunto de órganos creados con el único propósito de llevar a cabo algunas o todas las funciones esenciales de la administración electoral, entre las que quedan comprendidas las siguientes:

- a. Determinar quien califica para votar.
- b. Recibir y validar las postulaciones de los contendientes en una elección.
- c. Conducir la votación.
- d. Contar los votos.
- e. Consolidar los resultados.

Además de estas funciones esenciales, un OE puede llevar a cabo otras actividades complementarias o de apoyo para celebrar elecciones o aplicar instrumentos de democracia directa. Un OE puede ser una entidad propia, o una instancia administrativa diferenciada dentro de una institución responsable de otras actividades no electorales. Tanto las funciones esenciales como las demás responsabilidades electorales pueden asignarse a un único organismo o distribuirse entre distintos órganos a nivel nacional o regional.

Tres modelos de OE

Hay tres grandes modelos o tipos de OE:

- Modelo independiente.
- Modelo gubernamental.
- Modelo mixto.

Los OE de modelo independiente existen en aquellos países donde las elecciones son conducidas por un organismo institucionalmente independiente y autónomo de la rama ejecutiva del gobierno, que cuenta y administra su propio presupuesto. Un OE de modelo independiente no es responsable de rendir cuentas ante un ministerio o departamento

del gobierno. Puede ser responsable de rendir cuentas ante el legislativo, la rama judicial o el jefe de Estado.

Los OE de modelo gubernamental existen en aquellos países donde las elecciones son organizadas y administradas por la rama ejecutiva del gobierno a través de alguno de sus ministerios o dependencias, como el ministerio del interior, y/o a través de autoridades locales. Estas estructuras electorales operan como parte de la rama ejecutiva y son responsables ante el titular del ministerio correspondiente.

Los OE de modelo mixto tienen una estructura dual, con un componente encargado de funciones de dirección, vigilancia o supervisión, que es independiente de la rama ejecutiva del gobierno (como en el caso del modelo independiente) y un componente ejecutivo u operativo ubicado dentro de un ministerio o gobierno local (como en el modelo gubernamental). La relación entre los componentes de un OE de modelo mixto no siempre está claramente establecida en la ley y puede que tampoco sea interpretada de manera unívoca por los actores involucrados en las elecciones.

Cada modelo de OE presenta algunos atributos básicos, pero también algunas variantes. La forma en que funciona un OE no sólo depende del modelo empleado sino también de otros factores de carácter electoral, social, cultural y político.

Independientemente de que modelo se utilice, es importante que todos los OE observen una serie de principios guía, como el de independencia en los procesos de toma de decisiones y una actuación regida por la imparcialidad, integridad, transparencia, eficacia y vocación de servicio.



Las diferencias en cuanto a su organización no implican que los tres modelos de organismos electorales se comporten de manera distinta. Existen muchas variantes de OE dentro de los tres grandes modelos. Los OE pueden ser permanentes o temporales y tener un grado variable de centralización o descentralización. Cada estructura comporta ventajas y desventajas que es conveniente evaluar de manera cuidadosa a la luz de las condiciones específicas de cada país.

Cuadro 1: Características de los tres grandes modelos de organismos electorales

Aspecto	Modelo independiente	Modelo gubernamental	Modelo Mixto	
			Componente independiente	Componente gubernamental
Diseño institucional	Es institucionalmente independiente de la rama ejecutiva del gobierno.	Está ubicado bajo la dirección de un ministerio del gobierno y/o de un gobierno local.	Es institucionalmente independiente de la rama ejecutiva del gobierno.	Está ubicado bajo la dirección de un ministerio del gobierno y/o de un gobierno local.
Instrumentación	Es plenamente responsable de las áreas operativas.	Las tareas operativas están sujetas a la dirección de la rama ejecutiva del gobierno.	Tiene autonomía para vigilar o supervisar las tareas operativas y en algunos casos para fijar las políticas aplicables.	Las tareas operativas están sujetas a la dirección de la rama ejecutiva del gobierno y a la vigilancia o supervisión por parte del componente independiente, que a veces también puede fijar las políticas aplicables.
Rendición de cuentas formal	No le rinde cuentas a la rama ejecutiva del gobierno, pero como regla general es formalmente responsable ante el legislativo, la rama judicial o el jefe de Estado.	Plenamente responsable ante la rama ejecutiva del gobierno.	No le rinde cuentas a la rama ejecutiva del gobierno y es formalmente responsable ante el legislativo, la rama judicial o el jefe de Estado.	Plenamente responsable ante la rama ejecutiva del gobierno.
Atribuciones	De acuerdo con lo dispuesto por la ley tiene atribuciones para desarrollar de manera independiente el marco reglamentario en material electoral.*	Sus atribuciones se limitan a tareas ejecutivas u operativas.	De acuerdo con lo dispuesto por la ley, a menudo tiene atribuciones para desarrollar de manera independiente el marco reglamentario en materia electoral. Vigila o supervisa a la instancia encargada de conducir las elecciones.	Sus atribuciones se limitan a tareas ejecutivas u operativas.
Composición	Está integrado por un órgano directivo colegiado cuyos miembros no pertenecen a la rama ejecutiva del gobierno mientras ocupan el cargo.	Está encabezado por un ministro o funcionario público. Como regla general, no tiene un órgano directivo colegiado, sólo un secretariado.	Está integrado por un órgano directivo colegiado cuyos miembros no pertenecen a la rama ejecutiva del gobierno mientras ocupan el cargo.	Está encabezado por un ministro o funcionario público. No tiene órgano directivo colegiado, sólo un secretariado.

Duración del mandato	Ofrece seguridad en el ejercicio del cargo, pero no necesariamente fija un periodo predeterminado.	La duración en el cargo no está garantizada.	Ofrece seguridad en el ejercicio del cargo, pero no necesariamente fija un periodo predeterminado.	La duración en el cargo no está garantizada.
Presupuesto	Tiene y administra su propio presupuesto de manera independiente al control del gobierno.	Su presupuesto es parte del que le corresponde al ministerio de gobierno o autoridad local.	Dispone de su propio presupuesto.	Su presupuesto es parte del que le corresponde al ministerio de gobierno o autoridad local.

** Algunos OE de modelos independiente y mixto no tienen atribuciones reglamentarias.*

Organismos electorales permanentes y temporales

Un proceso electoral comprende varias fases o etapas. Al final de un proceso electoral, es conveniente empezar a trabajar en el siguiente. El proceso en su conjunto conforma un ciclo electoral, en el cual el desarrollo de las leyes y regulaciones que han de ser aplicadas es seguido por el registro de los electores, el registro de partidos y/o candidatos, las campañas, la votación, el conteo de los votos, la consolidación y declaración de los resultados, la resolución de controversias, la toma de posesión de los representantes electos y un ejercicio para evaluar las lecciones aprendidas- para después iniciar un nuevo ciclo relacionado con la siguiente elección-. Al determinar si resulta pertinente un OE permanente o uno temporal, es conveniente considerar las responsabilidades y cargas de trabajo a lo largo de todo un ciclo electoral. Cuando un OE temporal parece el más apropiado, es importante considerar como se va a preservar una memoria institucional sobre las elecciones. En algunos casos, un OE del modelo gubernamental tiene que ser temporal porque los funcionarios públicos que se encargan de organizar las elecciones tienen que cumplir otras responsabilidades durante los períodos que median entre elecciones. Algunos OE de modelo independiente cuentan con órganos permanentes a nivel central que coexisten con órganos temporales a nivel regional o local.

Organismos electorales centralizados o descentralizados

El sistema de gobierno imperante en un país determina en muy buena medida el nivel de concentración o delegación de atribuciones en su OE. En el marco jurídico se puede distinguir entre las atribuciones y funciones que se le confieren al OE a nivel nacional o central y aquellas que se le confieren a los OE a nivel regional o de menor jerarquía. Los OE de modelo gubernamental o mixto pueden apoyarse en las autoridades locales para conducir todas o algunas de las actividades electorales. Sin embargo, este esquema puede dificultar que se mantengan algunos estándares de consistencia, servicio, calidad y, en última instancia, de libertad y justicia en las elecciones.

En países federales, pueden existir organismos electorales a nivel nacional y de cada una de las provincias o estados, que además pueden estar regidos por marcos jurídicos distintos e incluso operando sistemas

electorales diferentes. En este caso, la relación entre los distintos OE así como sus atribuciones y responsabilidades pueden variar de un país a otro.

Organismos electorales transitorios

Los OE que son establecidos de manera temporal en el marco de situaciones de conflicto para facilitar la celebración de elecciones de carácter transitorio pueden beneficiarse de la inclusión de expertos internacionales e integrarse bajo los auspicios de la comunidad internacional. Esto puede ayudar al manejo y resolución de conflictos, a promover la confianza de los grupos involucrados en las elecciones y a ofrecer un mayor nivel de experiencia y capacidad técnica. Los OE transitorios también pueden conformarse exclusivamente por integrantes nacionales, entre los que puede incluirse a representantes de los partidos políticos para generar una amplia base de consenso.

Algunos principios que deben guiar la actuación de los OE

Es importante que todo OE, independientemente del modelo al que pertenezca, tenga la certeza de que puede garantizar la legitimidad y credibilidad de los procesos de los que es responsable a través de la aplicación de una serie de principios que constituyen los fundamentos de la administración electoral.

- a. *Independencia.* Se espera que un OE sea “celosamente independiente” en sus procesos de toma de decisiones, es decir refractario a cualquier intento gubernamental, político, partidista o poco ético de influir de manera directa o inapropiada en sus decisiones. Una cultura de independencia, un liderazgo firme y un genuino compromiso de los integrantes del OE con un proceso de toma de decisiones independiente son factores más importantes que una independencia “estructural” de carácter formal.
- b. *Imparcialidad.* Un OE debe tratar de manera justa, igualitaria y sin distinciones a todos los contendientes electorales, de acuerdo con las normas legales y sin conceder ventaja alguna a ninguna fuerza política o grupo de interés.
- c. *Integridad.* La integridad institucional de un OE reside fundamentalmente en el compromiso que asumen y observan genuinamente los miembros de su órgano directivo y todo su personal de comportarse de manera íntegra. La integridad implica que el OE actúe con una ética absoluta y se sujete a los mandatos constitucionales y legales. La existencia de estrictas políticas y códigos de conducta para el manejo de conflictos de interés pueden fomentar la confianza pública en la integridad del OE.
- d. *Transparencia.* La transparencia en la administración operativa y financiera establece el fundamento para la vigilancia pública de las acciones y decisiones del OE. Independientemente de que esté o no establecida en la ley constituye una práctica recomendable para promover la credibilidad de los procesos electorales.

- e. *Eficiencia y efectividad.* Como depositario de fondos públicos, el OE tiene la responsabilidad de invertirlos y de administrar sus recursos financieros, humanos y materiales de una manera eficiente, efectiva y bajo claros mecanismos de rendición de cuentas.
- f. *Vocación de servicio.* La razón de ser de un OE es ofrecer un servicio a su audiencia y grupos de interés. Informar de manera oportuna sobre el volumen y la calidad de las actividades que lleva a cabo crea incentivos para que los miembros del órgano directivo del OE y todo su personal ofrezcan un servicio de la más alta calidad y además establece parámetros para que los grupos involucrados en las elecciones evalúen su desempeño.
- g. *Profesionalidad.* La ejecución precisa y cuidadosa de todos los procedimientos electorales constituye un requisito clave para ofrecer elecciones creíbles. Es indispensable que el OE se asegure de que todos los oficiales y el personal involucrado en las elecciones, sea de carácter permanente o temporal, cuenten con la capacitación requerida y dispongan de las habilidades necesarias para desarrollar su trabajo técnico bajo estándares de la más alta calidad profesional. Una capacitación profesional promueve la percepción pública de que el proceso electoral está “en buenas manos”.

El marco jurídico – fundamentos del papel y atribuciones del OE

La regulación legal detallada de los procesos electorales, respaldada por un mandato constitucional, brinda una certeza capaz de contribuir a promover la confianza en la imparcialidad, justicia y consistencia de la administración electoral, así como una señal clara de que todas las controversias serán resueltas por la vía legal. El nivel con que se desarrollan o detallan las distintas normas electorales contenidas en el marco jurídico varía de un país a otro, dependiendo de factores como su sistema de leyes, y los niveles de confianza en la capacidad del OE para adoptar decisiones y políticas justas y consistentes. Para reforzar la confianza en los procesos electorales, es importante que todos los componentes del marco jurídico sean del más amplio dominio público y que los cambios y reformas sean examinados y compartidos con los principales actores involucrados en las elecciones.

El marco jurídico que rige el funcionamiento de un OE puede comprender distintos instrumentos:

- a. Tratados internacionales.
- b. La constitución.
- c. Legislaciones nacionales o subnacionales.
- d. Regulaciones del OE o de otros órganos competentes.
- e. Leyes o convenciones consuetudinarias.
- f. Políticas administrativas del OE o de otros órganos competentes.
- g. Códigos de conducta.

Los procesos electorales son actividades complejas y estandarizadas que requieren una definición legal clara, simple e integral a fin de promover un conocimiento común, consistente e igualitario entre todos los grupos y personas involucradas en las elecciones.

Los tratados y acuerdos internacionales ofrecen un marco de principios y normas útiles para definir y evaluar las disposiciones legales electorales de un país.

Constituye una práctica recomendable que todos los componentes que conforman el marco jurídico electoral estén a disposición y puedan ser analizados libremente por todos los grupos y personas involucrados en las elecciones.

El hecho de que los temas electorales fundamentales estén consagrados en normas constitucionales puede evitar que sean manipulados por mayorías parlamentarias.

Es conveniente que exista concordancia y armonía entre las normas electorales, ya sea que estén contenidas en una sola legislación que contemple todas las actividades electorales o que estén en un conjunto de leyes que resulten armónicas entre sí.

En la publicación de IDEA Internacional *Normas Electorales Internacionales: Directrices para Revisar el Marco Legal de las Elecciones* se hace una exposición detallada de asuntos relacionados con el diseño y revisión del marco jurídico que rige las elecciones.

La Constitución

Existe una tendencia a consagrar los asuntos electorales fundamentales en la constitución, en la medida en que esto puede ser un medio efectivo para prevenir la manipulación de las normas electorales por un partido dominante. Las normas constitucionales generalmente se refieren a:

- a. La independencia, composición, duración del mandato, atribuciones y funciones del OE.
- b. El o los sistemas electorales aplicables.
- c. Los derechos o requisitos para el ejercicio del sufragio.
- d. Los derechos de los partidos políticos y/o candidatos.
- e. Los intervalos fijos o máximos dentro de los que se deben celebrar elecciones.
- f. Los mecanismos para resolver controversias electorales.

Leyes electorales

La legislación electoral puede estar contenida en una sola ley o en un conjunto de ellas, en cuyo caso tiene que asegurarse su concordancia y armonía. Una sola ley general que cubra todas las actividades electorales puede resultar un tanto engorrosa pero también facilitar los procesos de consulta y revisión. La distribución de la normativa electoral en distintas legislaciones puede facilitar la consulta o referencia sobre temas específicos, pero puede dificultar el trabajo destinado a garantizar que no existan conflictos entre ellas.

Constituye una práctica recomendable que la legislación determine el estatuto jurídico del OE nacional y de cualquier otro OE dependiente, incluyendo sus atribuciones, responsabilidades, funciones y mecanismos de rendición de cuentas. También es aconsejable que la legislación establezca un marco claro y suficientemente detallado para garantizar la integridad y efectividad de todos los asuntos relacionados con la administración electoral.

Es necesario lograr un balance entre la certidumbre y consistencia del marco jurídico y la flexibilidad que se le debe conceder al OE para responder de manera efectiva a cambios en las condiciones electorales. El volumen de los aspectos electorales que se tengan que consagrar de manera detallada en los instrumentos del más alto nivel -constituciones y leyes- dependerá con frecuencia del nivel de confianza de los contendientes políticos y del desempeño del OE.

Regulaciones electorales

En casos excepcionales, el OE puede tener atribuciones para emitir leyes o regulaciones que no estén sujetas a ningún proceso de revisión o control. Lo usual es que los OE o la rama ejecutiva del gobierno tengan la capacidad de adoptar regulaciones que resulten consistentes y llenen vacíos de la ley, pero que estén sujetas a alguna forma de revisión o control judicial. Los OE también pueden tener capacidad de fijar sus propias políticas administrativas. Es conveniente que el OE consulte

a los grupos involucrados en las elecciones cuando adopte o modifique sus políticas y regulaciones, tanto para que tengan conciencia de esos cambios como para lograr su adhesión.

Las atribuciones, funciones y responsabilidades de un OE

Existe una gran cantidad de variantes en cuanto a las atribuciones y funciones que puede llevar a cabo un OE, en las que influyen factores como la estructura del Estado, el sistema electoral, las negociaciones para procesos de cambio democrático entre distintas fuerzas políticas, cuestiones demográficas y la existencia de otros proveedores de servicios electorales.

Muchos organismos electorales tienen atribuciones para adoptar reglas, regulaciones o resoluciones de carácter obligatorio que resulten consistentes con las normas constitucionales y legales. Algunos OE cuentan con atribuciones ejecutivas, legislativas y judiciales y, consecuentemente, sus decisiones no están sujetas a ningún tipo de revisión por alguna otra rama de gobierno. Otros disponen de atribuciones para resolver controversias, en complemento a sus atribuciones ejecutivas. La mayoría de los OE disponen de atribuciones que son de naturaleza predominantemente ejecutiva - relacionadas con la instrumentación de actividades electorales -, que pueden ser revisadas por un tribunal.

Alcance de sus atribuciones y funciones

En muchos países el OE es responsable de la mayoría de las actividades a lo largo de un ciclo electoral. Una ventaja de esto reside en que se puede lograr un alto grado de integridad electoral al garantizar que el OE ejerce un control que refleja su responsabilidad por el proceso en su conjunto.

Aparte de las atribuciones y funciones relacionadas con componentes esenciales de la administración electoral (descritos previamente) un OE puede llevar a cabo funciones complementarias o de apoyo como el registro de electores, la delimitación de distritos, la regulación de partidos políticos, el anuncio y certificación de los resultados electorales, la resolución de controversias electorales, educación cívica, información a los electores, capacitación de los oficiales electorales y la organización de mecanismos de consulta directa como los referendos.

División funcional entre los organismos electorales

Es usual que algunas de las funciones no esenciales o sustantivas de la administración electoral sean asignadas a otra institución u organismo especializado. Este puede ser el caso de actividades relacionadas con la delimitación de distritos, el registro electoral, el registro y financiación de los partidos políticos, la resolución de controversias electorales, el anuncio y certificación de los resultados electorales y los programas de información al electorado. Si se le asignan funciones electorales a más de una institución es muy importante que el marco jurídico establezca con toda claridad y precisión que responsabilidades y funciones le competen a cada una de ellas.

Es posible que las atribuciones y funciones de los OE no estén precisadas en un instrumento o sección específica del marco jurídico electoral y que, además de las funciones electorales esenciales, puedan abarcar otro tipo de actividades, dependiendo de factores como la estructura del Estado, el sistema electoral y el número o tipo de los organismos que proveen servicios electorales.

Los OE ejercen responsabilidades frente a las comunidades a las que sirven que pueden ir más allá de las funciones establecidas en el marco jurídico electoral.

Un código de conducta que pueda ser efectivamente aplicado y que todos los miembros y el personal del OE estén obligados a suscribir, puede ayudar al OE a mantener estándares de integridad, ética, imparcialidad, servicio y profesionalidad.

Responsabilidades del OE con la comunidad

La legislación electoral de algunos países no sólo establece las atribuciones y funciones de un OE sino además sus responsabilidades u “obligaciones”, éstas generalmente comprenden mecanismos de rendición de cuentas pero también pueden incluir elementos de carácter normativo sobre la forma en que se espera que se comporte el OE. Los OE tienen responsabilidades ante la comunidad que pueden ir más allá de los requisitos que fija la ley, como promover el balance de género dentro del propio organismo o en la vida política, dispensar un trato justo en los asuntos de carácter étnico, la aplicar los principios de igualdad y equidad entre los contendientes electorales, ofrecer acceso igualitario a los servicios electorales a todos los miembros de la sociedad, especialmente a los grupos marginados, o reconocer costumbres y prácticas tradicionales cuando están en armonía con los principios de la administración electoral.

Códigos de conducta

Un código que establezca las reglas que rijan la conducta de los miembros de su órgano directivo y de todo su personal puede ser esencial para cualquier OE. Algunos de los asuntos básicos que se pueden incluir en el código de conducta de un OE son:

- a. El compromiso de mantener la integridad de todos los procesos electorales.
- b. La adhesión al principio de política no partidista.
- c. La evitación de conflictos de interés.
- d. La dispensación de un servicio de calidad a los electores y a otros grupos de interés.
- e. El sometimiento a las normas legales y a las políticas de administración.

Es una práctica recomendable exigir que todos los miembros del órgano directivo y todo el personal del OE se adhieran formalmente al código de conducta como un requisito para su contratación o nombramiento. También puede ser benéfico que todos los proveedores y contratistas del OE suscriban formalmente este código.

No existe un criterio óptimo sobre el número de miembros que pueden integrar el órgano directivo de un OE y ningún principio general que indique si es preferible que estos cargos sean a tiempo completo o parcial.

La composición del OE y el papel de sus integrantes

Las actividades de un OE incluyen generalmente tanto la adopción de políticas como la instrumentación de importantes operaciones administrativas y logísticas. En los OE de modelo gubernamental, estas dos funciones son realizadas por funcionarios públicos. Los OE de modelo independiente (y el componente independiente de los OE de modelo mixto) son dirigidos por una “junta o comisión” de sus miembros -una persona o grupo de personas desvinculados de la rama ejecutiva del gobierno, y especialmente designados para este cargo-. Con muy pocas excepciones, los OE de modelo gubernamental no están conformados por un órgano o nivel conformado por miembros de carácter directivo, sino sólo por personal en funciones de secretariado.

Composición del OE

Entre los factores que pueden determinar el número y los niveles de dedicación de los miembros directivos del OE se pueden considerar el tamaño del país, su población y sus asuntos económicos y geopolíticos, así como las atribuciones y funciones del OE, la capacidad de su secretariado y el tipo de modelo al que pertenece. Es indispensable que el OE incluya miembros directivos con los conocimientos y habilidades necesarias para asegurar que el organismo funcione de manera efectiva.

Estatuto de los miembros del OE

Es conveniente que los miembros que integran el órgano directivo del OE cuenten con un estatuto suficiente que les haga acreedores del respeto de todos los sectores de la sociedad. En algunos países se establece un procedimiento dual para la designación de los miembros del OE, uno para su presidente -designado al más alto nivel- y otro para el resto de sus integrantes. La exigencia de que el presidente del OE se considere “primero entre pares” es más fuerte cuando el organismo es relativamente nuevo y requiere ser fortalecido, así como donde la posición reclama disponibilidad de tiempo completo.

Los miembros del OE: expertos respetados o vigilantes entre sí

La decisión sobre la procedencia más apropiada de los miembros del OE de un determinado país depende de su contexto político y de su nivel de desarrollo democrático. Algunas opciones son más proclives a fomentar la independencia de acción del OE que otros.

Los OE integrados sobre una *base multipartidista* comprenden miembros postulados por distintos partidos políticos. Algunos países que han experimentado procesos difíciles de transición de un esquema autoritario a una democracia multipartidista han optado a menudo por OE de carácter multipartidista. Muchos analistas electorales consideran que el hecho de contar con representantes de partidos políticos en el seno del OE permite generar consensos entre los contendientes del proceso electoral y puede contribuir a fortalecer la transparencia. Sin embargo, un OE de carácter multipartidista puede obstruir o poner en riesgo los procesos de toma de decisiones, sobre todo cuando éstas tienen que ver o ponen en juego intereses de los partidos políticos.

Los OE cuyos órganos o niveles directivos están integrados sobre una *base de expertos o no partidista* comprenden miembros no alineados políticamente, nombrados sobre la base de sus capacidades profesionales, que a menudo son figuras públicas reconocidas por su neutralidad política. En muchos casos, el marco jurídico exige que los miembros de un OE de este tipo no hayan estado involucrados en actividades de carácter político partidista en un pasado reciente y no sean miembros de un partido político mientras desempeñan las funciones de su cargo como miembros del OE.

En los organismos electorales combinados sus miembros incluyen tanto representantes de partidos políticos como integrantes que no están alineados políticamente. Esto se puede traducir en organismos imparciales que ofrezcan transparencia y compromisos partidistas, pero que al mismo tiempo padezcan de debilidades en los procesos de toma de decisiones.

Existen tres modelos generales relacionados con la naturaleza de los integrantes que conforman el órgano o nivel directivo de un OE: multipartidista, de expertos y combinado.

La confianza pública en el OE se fortalece cuando la legislación electoral fija con claridad los requisitos que se deben satisfacer para designar a los miembros directivos del OE, cuando esos requisitos son apropiados para la compleja responsabilidad que plantea administrar los procesos electorales de manera imparcial y cuando se establecen mecanismos transparentes para su selección y nombramiento, basados en los méritos de los candidatos.

El procedimiento más comúnmente aceptado para nombrar a los miembros directivos de un OE consiste en que una rama del gobierno haga la nominación y otra la confirme. Este procedimiento puede iniciarse en la rama ejecutiva o judicial y concluir en el legislativo, o viceversa.

La existencia de garantías para la permanencia y el desempeño del cargo por parte de los miembros directivos del OE es esencial para promover la confianza institucional y la independencia de acción.

Contar con un número impar de miembros en el órgano o nivel directivo del OE

Cuadro 2: Ventajas y desventajas de organismos electorales multipartidistas, de expertos y combinados

	Ventajas	Desventajas
OE multipartidista	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden promover la participación electoral de las fuerzas políticas opositoras. • Puede alentar la participación de los electores. • Fortalece la transparencia electoral. Asegura que se recojan las propuestas de los partidos en el desarrollo de las políticas del OE. • Garantiza vínculos con los actores clave de las elecciones. • Aporta experiencia política a la administración de procesos electorales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las acciones de los miembros directivos pueden estar motivadas por intereses políticos. • Puede no contar con la experiencia o requisitos profesionales apropiados. • Puede resultar inmanejable si son muchos los partidos que están representados. • Puede carecer de credibilidad si algunos partidos quedan excluidos o si los partidos carecen de respeto. • Pueden resultar difíciles los procesos de toma de decisiones. • La unidad del OE puede padecer debido a disputas públicas entre los partidos.
OE de expertos	<ul style="list-style-type: none"> • Los miembros imparciales y neutrales promueven la credibilidad del OE. • Tiende a rechazar las presiones políticas. • Profesionalidad de sus miembros. • Pone a disposición del OE el conocimiento especializado de los expertos. • El perfil del OE se incrementa por la presencia de eminentes figuras públicas. • Puede poner a disposición del OE una amplia gama de redes profesionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede que no siempre se tenga conciencia de factores políticos relevantes. • Los actores políticos pueden tener acceso limitado a las actividades del OE. • Puede carecer de vínculos con los actores clave de los procesos electorales. • Puede ocurrir que los miembros tengan que enfrentar conflictos de lealtades entre su trabajo como parte del OE y las opiniones de las organizaciones de las que proceden. • Puede ocurrir que los mejores “expertos” no tengan vocación de servicio público. • Puede resultar difícil encontrar miembros “no partidistas” en contextos de transición.
OE combinado	<ul style="list-style-type: none"> • Puede lograr un balance entre consideraciones técnicas y políticas. • Puede alentar la participación y los miembros expertos pueden impedir cualquier intento de acciones partidistas. • El OE es transparente para los participantes políticos y tiene cierta credibilidad profesional. • Tanto el conocimiento de los expertos como el de los políticos están a disposición del OE. • Genera vínculos con los actores clave del proceso electoral y con figuras públicas. • Posee tanto experiencia política como la capacidad derivada de redes profesionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los miembros expertos y los políticos pueden tener diferentes agendas. • El OE puede padecer de una filtración interesada de información entre sus integrantes. • Puede ser inmanejable si todos los componentes políticos y de expertos están representados. • Puede carecer de credibilidad si algunos partidos quedan excluidos. • Pueden resultar difíciles los procesos de toma de decisiones. • Los expertos de mayor renombre pueden no estar dispuestos a trabajar con elementos políticos.

Dedicación a tiempo completo o parcial de los miembros del OE

El que resulte más apropiado contar con dedicación a tiempo completo o parcial de los miembros directivos del OE dependerá de las circunstancias electorales y administrativas. La dedicación a tiempo completo puede ser una buena opción en casos donde hay actividad electoral constante, mientras en los casos en que las elecciones se celebran en plazos predeterminados y el OE tiene pocas responsabilidades durante el periodo que medie entre una elección y otra, puede ser más apropiada una dedicación a tiempo parcial. Puede ser posible que los miembros colaboren a tiempo parcial en periodos no electorales y a tiempo completo en periodos electorales.

Número de miembros del OE

El número de miembros directivos que integran un OE varía considerablemente en todo el mundo y generalmente está establecido en el marco jurídico. Contar con un mayor número de miembros puede ofrecer una mayor representación, pero un número reducido de miembros puede facilitar los procesos de deliberación y toma de decisiones. En algunos países el número de miembros directivos del OE se incrementa durante los periodos electorales.

Duración del mandato de los miembros de los OE

En muchos organismos electorales permanentes, los miembros directivos desempeñan el cargo por un periodo fijo predeterminado. En otros, el término en el cargo es ilimitado, es decir, los miembros permanecen en el cargo hasta que lleguen a la edad del retiro a menos que renuncien o sean removidos previamente. Un periodo fijo predeterminado en el cargo permite la generación de nuevas ideas a partir de los relevos en el cargo, pero puede minar la experiencia institucional. Una renovación escalonada de los miembros del OE puede ayudar a preservar la experiencia institucional y a facilitar un relevo ordenado y sin sobresaltos en la dirección.

Reclutamiento y designación de los miembros del OE

Los procesos de reclutamiento y selección de los miembros directivos del OE pueden basarse en nominaciones cerradas o en convocatorias públicas, pueden incluir algún tipo de examen de méritos e integridad y comprender sólo al número exacto de candidatos requeridos o a un grupo más amplio. En algunos países suelen involucrarse en el proceso de evaluación de los candidatos tanto organizaciones de la rama judicial como organismos no estatales. Los procesos de reclutamiento suelen ser más abiertos en los OE cuyos miembros son expertos que en aquellos cuyos miembros están total o parcialmente nominados por los partidos políticos.

Se puede lograr un proceso de selección de la mayor calidad a través de una convocatoria abierta para recibir postulaciones y clasificando a todos los solicitantes de acuerdo a los resultados de un examen de idoneidad. La división de competencias entre el ejecutivo y el legislativo para la selección y nombramiento de los integrantes del OE ofrece un mecanismo de frenos y contrapesos y fortalece el proceso de designación.

asegura que se puedan tomar decisiones por mayoría de votos sin tener que recurrir a mecanismos como el de conferirle al presidente del organismo un voto de calidad.

Para asegurar la independencia de acción de un OE es importante que el marco jurídico establezca claramente las causas por las cuales sus integrantes puedan ser removidos del cargo antes de la conclusión de su mandato.

El hecho de que los miembros a nivel directivo del OE cuenten con plazos fijos y seguros para el desempeño del cargo favorece la confianza institucional y los procesos de renovación. La renovación escalonada de los miembros ayuda a preservar la memoria institucional.

Requisitos para el nombramiento

En los OE de carácter multipartidista es usual que los partidos políticos fijen sus propios criterios para designar a sus representantes, en tanto que en los basados en expertos la legislación puede determinar un conjunto de requisitos personales más rigurosos y precisos para poder ser miembro del OE. Es natural esperar que los miembros directivos del OE satisfagan los criterios de capacidad profesional, buena reputación y neutralidad política. Los requisitos formales para ser miembro del OE generalmente incluyen la ciudadanía, edad y residencia. Los requisitos de carácter profesional pueden incluir formación y experiencia en asuntos legales. Algunos marcos jurídicos precisan las condiciones o situaciones que descalifican a una persona para ser miembro del OE, como ejercer un cargo que resulte incompatible, sea en el gobierno o en un partido político.

Garantías de seguridad para el mandato y el desempeño del cargo

La existencia de garantías constitucionales o legales relacionadas con las condiciones del desempeño del el cargo y de inmunidad contra hostigamientos o intentos injustificados de remoción del cargo, les permite a los miembros del OE llevar a cabo su trabajo de manera profesional e imparcial, sin temor a represalias y, de ser el caso, resistir cualquier presión política. En muchos países, la protección legal para el desempeño del cargo de los miembros del OE es análogo al de los altos funcionarios de la judicatura.

Procesos de toma de decisiones del OE

Los miembros del OE necesitan adoptar mecanismos de toma de decisiones y de administración -como los requeridos para garantizar transparencia en la toma de decisiones o regulaciones internas para una buena administración del organismo- que resulten acordes con el tipo de OE y la cultura administrativa del país. Puede ser útil que los miembros directivos del OE formen comisiones para manejar distintos aspectos de la administración electoral.

Las reuniones de los OE pueden ser cerradas o estar abiertas al público. Las sesiones públicas pueden promover una mayor confianza en el OE y sus actividades, en tanto que las sesiones cerradas o privadas, pueden permitir una discusión más abierta sobre temas sensibles. Independientemente de que sean abiertas o cerradas, es conveniente que al final de las sesiones se emita una comunicación pública o se ofrezca una conferencia de prensa relativa a sus discusiones y acuerdos.

Relaciones entre los miembros del OE y el secretariado

Una buena relación de trabajo entre los miembros directivos del OE y su secretariado es crucial para el funcionamiento efectivo del organismo. Esto se puede lograr asegurando que exista una clara separación de funciones y una línea jerárquica de autoridad entre ambas instancias, pero también mecanismos precisos de coordinación y comunicación, así como criterios para realizar los nombramientos que generen un respeto mutuo.

Planificación e instrumentación de las actividades del OE

El secretariado es el órgano ejecutor de las políticas del OE independientemente del modelo de este. En los OE de modelo gubernamental, el secretariado casi siempre es el propio OE que también puede apoyar la formulación de políticas bajo la dirección de la rama ejecutiva del gobierno. En los OE de modelo independiente, el secretariado reside en los oficiales encargados de ejecutar las políticas definidas por los miembros directivos. En los OE de modelo mixto, el componente gubernamental es el secretariado -la instancia de ejecución-. El componente independiente de este modelo también puede tener un secretariado para apoyar sus tareas administrativas.

El secretariado del OE y el servicio público

En países que utilizan un organismo electoral de modelo gubernamental o mixto, las elecciones son llevadas a cabo por el ejecutivo a través de uno de sus ministerios o de autoridades locales. El personal del secretariado lo conforman normalmente funcionarios públicos, que son nombrados y trabajan bajo reglas y condiciones generales del servicio público. Estos funcionarios públicos pueden estar involucrados en la administración electoral a tiempo completo o pueden tener otras responsabilidades y sólo participar en actividades electorales durante los comicios. Algunos OE de modelo independiente designan directamente al personal del secretariado de acuerdo con estructuras de personal y condiciones de servicio determinadas por el propio OE, mientras que otros cuentan con personal conformado por funcionarios públicos cuyos salarios y condiciones de servicio están ligados al servicio público.

Conformar el personal del secretariado con funcionarios públicos puede ofrecer ventajas como su profesionalismo, conocimiento del sector público, mayor eficiencia en el gasto y claras oportunidades de desarrollo profesional. Sin embargo, también puede comportar desventajas -los funcionarios públicos pueden carecer de conocimientos electorales especializados, no ser percibidos como neutrales, no estar suficientemente bien remunerados para tener la lealtad requerida y estar sujetos a traslados fuera del ámbito de trabajo del OE.

Estructura del secretariado

Cada OE necesita desarrollar una estructura organizativa que integre de manera efectiva la planificación, la entrega del servicio y el control administrativo, y que facilite el logro de sus objetivos estratégicos bajo parámetros de eficiencia en el gasto, mediante la designación de personal capacitado en cada nivel del organismo que permanezca siempre sujeto a líneas efectivas de responsabilidad. Es beneficioso para un OE disponer de un grupo básico y multidisciplinar de oficiales permanentes en sus distintas áreas de trabajo, de tal forma que los periodos de actividad electoral intensiva puedan ser manejados apropiadamente. Es importante que los OE descentralizados presten especial atención al diseño de mecanismos efectivos de rendición de cuentas que sean acordes con el marco legal del propio OE.

Los OE de modelo independiente con atribuciones para contratar y remover al personal pueden estar en una mejor posición para determinar una estructura flexible y apropiada, en tanto que los OE que se apoyan

El secretariado constituye la instancia responsable de la ejecución de las políticas en todos los modelos de OE.

Los OE pueden disponer de un control más efectivo sobre las actividades electorales si tienen atribuciones para contratar y remover directamente al personal que conforma el secretariado es decir, del personal encargado de instrumentar las políticas del OE, así como de establecer las condiciones de sus servicios.

Una estructura organizativa exitosa es aquella que tiene la flexibilidad para responder a nuevas demandas electorales.

Los secretariados de los OE están estructurados a menudo bajo divisiones o unidades corporativas y operativas de servicio, con funciones que no se adecuan fácilmente a las divisiones adscritas directamente a la dirección del secretariado.

Un OE sin un plan estratégico es como un piloto sin brújula.

Los planes operativos se pueden desarrollar de manera muy útil a través de calendarios electorales detallados, cuya versión simplificada puede ser una herramienta muy útil a los efectos de información y transparencia pública.

Conceptos para un modelo de estructuración del secretariado de un OE

Algunos de los conceptos básicos a tener presentes a la hora de estructurar el secretariado de un OE incluyen:

- Reducir al mínimo los niveles de mando.
- Promover líneas claras de rendición de cuentas.
- Vincular la estructura organizativa al plan estratégico.
- Enfocar la estructura hacia la provisión del servicio.
- Facilitar una comunicación horizontal y vertical.
- Asignar expectativas de resultado a cada unidad orgánica.
- Promover el apoyo administrativo a las áreas operativas.
- Incluir una función sólida de auditoría interna.

en personal del sector público pueden enfrentar algunas restricciones. Los OE de modelo gubernamental y mixto, en los que la mayoría si no la totalidad del personal pertenece al sector público, pueden enfrentar mayores limitaciones, sobre todo si el personal sólo es comisionado de manera temporal para el desempeño de actividades electorales.

Planificación estratégica

El plan estratégico es la base para las actividades del OE, al precisar su visión, propósito, valores, objetivos, resultados e indicadores de desempeño para un periodo determinado. Es la base para las decisiones fundamentales sobre sus actividades -planificación operativa, asignación de recursos y estándares de servicio. También sirve como un parámetro para evaluar el trabajo del OE por parte de sus usuarios y de los distintos grupos involucrados en las elecciones.

Un OE puede facilitar el desarrollo de un plan estratégico llevando a cabo un análisis de sus puntos de fuerza, así como sus debilidades y las oportunidades y amenazas que afronta dentro de su ámbito de acción. La participación de los actores interesados en las elecciones en el desarrollo, seguimiento y revisión de los planes estratégicos del OE permite que el enfoque de la planificación sea sobre la calidad del servicio, lo que contribuye a generar una mayor confianza en el organismo electoral.

Planificación operativa

Un OE requiere planes operativos de trabajo basados en los objetivos establecidos en el plan estratégico, y en los que se detallan procedimientos de trabajo individual, así como su integración, plazos y responsabilidades. Es importante que la planificación operativa esté vinculada al ciclo electoral y, por tanto, que se pueda dividir en distintas fases.

La planificación operativa es más efectiva cuando el personal del secretariado participa en su formulación. Los planes operativos para cada actividad del OE tienen que ser divididos, primero, en cargas de trabajo divisionales, luego en unidades de trabajo y finalmente en responsabilidades individuales específicas, y pueden ser armonizadas a través de un comité de personal del secretariado de mayor jerarquía, posiblemente con participación de miembros directivos del OE. La

aprobación formal de los planes operativos por parte de los miembros directivos del OE enfatiza su significado y relevancia.

Los calendarios electorales expresan el alcance y secuencia de las actividades del OE. El propósito inicial de un calendario electoral es el de ayudar al OE a realizar sus actividades de planificación y preparación de manera oportuna a fin de cumplir con los plazos establecidos en el marco jurídico o administrativo. El calendario también transmite información al público, a los partidos políticos y a los medios de comunicación acerca de las fechas de inicio y conclusión de las actividades clave y, por tanto, fomenta la transparencia y crea una imagen pública positiva del OE.

El desarrollo de una administración electoral profesional

Además de credenciales profesionales especializadas y de experiencia técnica y administrativa, un administrador electoral profesional debe poseer un entendimiento de las estrategias para fortalecer el desarrollo democrático, así como un genuino compromiso tanto para ofrecer un servicio electoral de la más alta calidad, como con los principios de integridad, imparcialidad, independencia, transparencia, eficiencia y vocación de servicio, que son los fundamentos de una buena práctica electoral.

La puesta en tela de juicio por parte del público del nivel de profesionalismo de los miembros y del personal del OE pueden derivar en demandas de reforma institucional. Son varios los problemas que tiene que sortear un OE para alcanzar un nivel aceptable de profesionalismo. Algunos pueden encontrarse dentro del organismo electoral mismo, como los relacionados con cuestiones de comportamiento, planificación o el establecimiento de prioridades en la asignación de recursos. Otros pueden ser producto de factores derivados del entorno externo del OE, como el clima político, la calidad y oportunidad de cumplimiento correcto del marco jurídico, la falta de continuidad en las actividades electorales o una financiación electoral insuficiente o tardía.

Los secretariados del OE: personal del servicio público o del propio OE

Depender de funcionarios públicos para integrar el secretariado puede crear desafíos para la profesionalización del OE. Por ejemplo, en organismos electorales de modelo gubernamental, puede ocurrir que el servicio electoral no forme parte de la vocación del personal del servicio público. Los OE que pueden contratar su propio personal y no están sujetos a reglas del servicio público pueden ser capaces de ofrecer mayores incentivos para atraer a cuadros de más alta calidad que les ayuden a la profesionalización y conservación del personal. Puede ser necesario que las condiciones de servicio compensen al personal por las largas jornadas de trabajo durante periodos electorales. Ofrecer flexibilidad en las condiciones del servicio puede ser más difícil para organismos electorales que se nutren de funcionarios públicos para conformar su personal. Si bien la contratación externa de servicios electorales específicos puede ofrecer la flexibilidad requerida, también puede afectar negativamente la sostenibilidad a medio-largo plazo del OE y causar inquietud entre su personal.

Los miembros directivos y el personal de un OE profesional necesitan contar con la capacidad apropiada y, más importante aún, con un genuino compromiso con los principios de la administración electoral.

Las prácticas de igualdad en el reclutamiento y el empleo del personal – incluyendo procesos de selección basados en méritos, balance de género y un ambiente seguro y apropiado de trabajo – permiten que un OE cumpla con su responsabilidad de ser una institución que promueve la equidad en la vida pública.

La inversión en la capacitación y desarrollo del personal del OE es clave para mejorar su efectividad.

Personal permanente y temporal

Los requerimientos de personal de un OE son cíclicos, con volúmenes de demanda muy elevados únicamente en determinados momentos que no justifican la conservación de una gran plantilla de personal a lo largo de todo el ciclo electoral. Cada OE tiene que encontrar las estrategias más apropiadas para aprovechar, de la manera más efectiva, el personal temporal. Entre esas estrategias están la de considerar un proceso de reclutamiento bien planeado y oportuno, desarrollar programas de capacitación, prever un sistema de incentivos y utilizar mecanismos para mantener contacto regular con el personal que haya sido contratado en ocasiones anteriores.

Procedimientos para reclutar y nombrar al personal del secretariado

Entre las prácticas de reclutamiento más recomendables se pueden considerar procesos abiertos de selección, la amplia divulgación de vacantes existentes, la clara determinación del perfil requerido para cada puesto y la transparente selección de los candidatos más cualificados en base a sus méritos. Los OE, en tanto instituciones responsables de marcar el ejemplo de cómo se ha de actuar de manera justa y equitativa, deben preocuparse por lograr un adecuado balance de género en la contratación de personal, mediante la aplicación de políticas de género sensibles en materia de reclutamiento, empleo y capacitación.

Contratar suficiente personal de corto plazo, sobre todo para hacerse cargo de funciones relacionadas con la votación, constituye un reto enorme para cualquier OE. Entre las soluciones que suelen usarse para hacer frente a este reto están: recurrir al personal que pueden proveer los gobiernos locales o los partidos políticos; solicitar que se comisione personal de ministerios o dependencias del gobierno; realizar campañas publicitarias masivas o determinar legalmente que el servicio electoral temporal tenga carácter obligatorio.

Capacitación y desarrollo del personal

La capacitación efectiva de todo el personal de un OE constituye un pilar para la profesionalización de la administración electoral. Es conveniente que la capacitación se fundamente en los principios de una buena práctica electoral y que se desarrolle de manera permanente para hacer frente a los cambios en el entorno electoral.

El desarrollo institucional y del personal permanente del OE favorece el proceso de fortalecimiento institucional de largo plazo y el de las capacidades requeridas para alcanzar los objetivos estratégicos trazados. Se basa en una evaluación de necesidades -que identifica las brechas que existen entre los niveles de capacitación del personal y las habilidades necesarias para llevar a cabo las actividades que tiene encomendadas el OE- a partir de la cual se pueden determinar las necesidades de capacitación institucional e individuales y, consecuentemente, las metodologías de capacitación más apropiadas. La capacitación del personal se puede realizar entonces a través de cursos internos u otras actividades y cursos impartidos por asociaciones profesionales, instituciones académicas especializadas en la administración electoral, o por medio de asesoría y transmisión de conocimientos por parte de oficiales de alto rango y consultores o de la aplicación de técnicas

de enseñanza curriculares para la administración electoral como el denominado curso para la “Generación de Recursos para la Democracia, la Gobernabilidad y las Elecciones” (BRIDGE, por sus siglas en inglés) desarrollado por IDEA Internacional, la Comisión Electoral Australiana y la División de Asistencia Electoral de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La capacitación operativa del personal temporal antes de cada acto electoral es un elemento clave para ofrecer un servicio electoral efectivo. Puede ser aún más efectiva si se concentra en procedimientos técnicos específicos e incluye ejercicios de simulación, respaldados por materiales de buena calidad y una rigurosa evaluación. Estas son algunas de las metodologías que se pueden utilizar para brindar esa capacitación operativa:

- a. Capacitación en cascada – en la que un núcleo central de capacitadores/entrenadores es sometido a cursos de preparación, tanto en técnicas de capacitación como en cuestiones técnico-electorales -el “capacitador de capacitadores” que a su vez entrena a otros grupos de manera directa en los niveles subsiguientes-. Los del segundo nivel capacitan a los del tercer nivel y así sucesivamente hasta que se haya capacitado a todo el personal previsto.
- b. Capacitación a través de equipos móviles – en la que un pequeño grupo móvil de capacitadores especializados conduce la capacitación en todos los niveles.
- c. Capacitación simultánea- en la que una serie de capacitadores especializados se encarga de capacitar al mismo tiempo y en localidades diferentes, a todo el personal temporal durante un período predeterminado.

Usualmente, los OE tienen que ofrecer capacitación operativa expedita a un gran número de miembros del personal para un acto electoral. La capacitación a través de equipos móviles requiere de un plazo relativamente prolongado, en tanto que una capacitación simultánea requiere un número relativamente elevado de capacitadores. La capacitación en cascada se usa con frecuencia, pero requiere un calendario y controles de calidad estrictos para asegurar que la información llegue de manera completa y oportuna a todos los niveles. Esto se puede lograr si se limita el número de niveles en que se dividirá la capacitación, de acuerdo con el tiempo y el número de capacitadores de que se disponga. Es importante que el OE integre una base de datos del personal temporal que fue capacitado y actuó de manera satisfactoria en actos electorales previos, de forma tal que esas personas puedan ser contactadas fácilmente para futuros actos electorales.

Los OE tienen que asegurarse que exista un amplio repertorio de materiales para uso en las sesiones de capacitación y para realizar consultas de manera permanente. Entre estos materiales se pueden considerar hojas instructivas, manuales de capacitación, muestras de materiales y documentos electorales, materiales audiovisuales y juegos para simular escenarios. Simplificados listados para el seguimiento de tareas así como la existencia de guías ilustradas pueden ser muy útiles para el personal temporal que solo desempeña actividades limitadas.

Algunos pasos importantes para el desarrollo de la administración electoral como una profesión

- La incorporación de la capacitación como requisito formal.
- El establecimiento de un organismo electoral profesional y sostenible para salvaguardar y promover los intereses profesionales de los administradores electorales y regular su comportamiento ético.
- La creación de una fuente de recursos y de una red de expertos a las que los administradores electorales puedan dirigirse y consultar para el desempeño de sus actividades profesionales.
- El desarrollo de un sistema que ofrezca perspectivas de carrera para los administradores electorales.

Las demandas por incorporar nuevas tecnologías y mecanismos tanto para garantizar los más altos niveles de integridad como un amplio acceso a las elecciones están generando nuevas presiones sobre la financiación electoral y, en algunas democracias emergentes, cierta dependencia financiera respecto a donantes externos.

Las necesidades de financiación de un OE varían significativamente de un año a otro, por lo que se requieren estimaciones presupuestales precisas basadas en las necesidades de recursos para alcanzar los objetivos estratégicos planificados.

La financiación del OE

¿Qué costes electorales necesitan ser financiados?

Los costes electorales se miden de formas diferentes y bajo circunstancias que varían de un país a otro, lo que dificulta la comparación en términos de eficiencia del gasto. El proyecto sobre “Coste del Registro y de las Elecciones” (CORE en sus siglas en inglés) promovido de manera conjunta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y IFES divide los costes electorales en tres grandes categorías:

- a. Costes centrales (o directos) – son los costes “normales” directamente imputables a las elecciones.
- b. Costes difusos (o indirectos) – son los costes complementarios o de apoyo ocultos en los presupuestos de otras instituciones u organismos distintos al OE.
- c. Costes de integridad – son los costes adicionales que se requieren para asegurar la integridad de los procesos electorales incipientes y frágiles.

Los niveles de cada una de estas categorías varían significativamente de un país a otro y entre los distintos modelos de OE. Por ejemplo, es probable que los OE de modelo independiente sean los únicos responsables de las funciones electorales y, por tanto, que tengan un mayor nivel de costes directos fácilmente identificables y un menor nivel de costes difusos del que tienen los OE de modelo gubernamental o mixto. Un alto nivel de costes fácilmente identificables puede dar una falsa impresión de mayor volumen de costes reales. En una democracia en desarrollo es posible que se requieran mayores niveles de costes de integridad a fin de salvaguardar la credibilidad del proceso.

¿Quién y cómo se financia a los organismos electorales?

La financiación de las elecciones a través de las arcas estatales puede proceder de una o de varias fuentes y dirigirse a una o varias instituciones electorales. En los casos en que los presupuestos electorales son propuestos por el OE, lo usual es que sean aprobados por el legislativo

y provistos a través de un ministerio de gobierno, aunque esto puede afectar la percepción que se tiene sobre la capacidad del OE para actuar de manera independiente y oportuna. Especialmente en las democracias emergentes, una porción significativa de la financiación electoral puede provenir de las agencias de donantes internacionales. Si bien el apoyo de este tipo de donantes puede tener un impacto positivo en los estándares técnicos y en la integridad de las elecciones, es necesario que sea cuidadosamente enfocado en las prioridades del OE para lograr su sostenibilidad a medio/largo plazo.

El hecho de que un OE tenga control sobre sus recursos y operaciones financieras fortalece su credibilidad y puede ayudar a que se efectúe una repartición oportuna de los fondos electorales. Sin embargo, en estos casos el OE debe contar con rigurosos controles sobre sus operaciones financieras para evitar errores y fraudes.

Métodos para la formulación del presupuesto de los OE

Los OE suelen recurrir a métodos de base fija (basados en la asignación histórica de fondos) o de base cero (basados en las actividades futuras necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos trazados) para elaborar sus presupuestos. El método de base cero puede requerir inicialmente más capacidades y esfuerzos, pero asigna los recursos de manera más efectiva y permite vincular las actividades y el trabajo del OE a su plan estratégico. Este método mejora significativamente la rendición de cuentas por parte del OE y le ayuda a enfocarse en la provisión de un servicio bajo mejores estándares de eficiencia en el gasto. Este método requiere que todas las unidades dentro del OE cuenten con planes específicos de trabajo diseñados de acuerdo con los objetivos estratégicos del organismo.

Procedimientos para la administración financiera y de los activos del OE

Existen cuatro niveles comunes de control de la administración financiera del OE: procedimientos para la aprobación de adquisiciones y gastos, control interno, revisión interna y revisión o evaluación externa. Estos controles son necesarios para asegurar que se corrijan errores y que se eviten prácticas ilegales o corruptas.

En los casos donde existe una compleja política de adquisiciones, puede ser preferible que el OE utilice los servicios de la órgano competente que sirve a todo el sector público. Sin embargo, en la mayoría de los casos es más factible que el OE pueda cumplir con los plazos estrictos que implican las adquisiciones electorales si maneja sus compras de manera independiente. Empero, esto requiere que el OE disponga de suficientes capacidades, recursos y controles internos para garantizar la integridad y la mayor economía en la política de adquisiciones. Es conveniente que entre los controles se incluyan políticas y códigos de conducta de fácil aplicación en caso de conflictos de interés, así como medidas para asegurar que las decisiones de compra no sean fácilmente influenciadas por los proveedores.

Los OE disponen de activos públicos, por lo que son responsables y deben rendir cuentas por su uso, conservación y destino al final de su vida útil. La oportunidad con que se lleve a cabo la compra de activos es clave tanto para asegurar el uso eficiente de los recursos como su efectiva

Es importante que los OE instauren niveles graduales de control financiero, tales como la aprobación de forma diferida de las adquisiciones y gastos, controles internos tanto a nivel de cada unidad operativa como a nivel del conjunto de la institución y la aplicación de auditorías financieras internas y externas de manera regular.

disponibilidad para los actos electorales. Los sistemas profesionales para el manejo de activos, como el uso de registros actualizados de manera permanente y fácil de auditar, o el levantamiento regular de inventarios, ayudan al OE a asegurarse de que está equipado de manera apropiada para los actos electorales.

La conservación de archivos es importante para preservar la memoria institucional del OE y para asegurar que los documentos, materiales y registros que pueden ser utilizados en procedimientos legales futuros o en proyectos de investigación para mejorar los procesos electorales se encuentren en buen estado. Las políticas para integrar un archivo institucional tienen que incluir mecanismos para garantizar la seguridad de los documentos, de las instalaciones donde se ubiquen los registros (incluyendo políticas para el mantenimiento de copias de seguridad electrónicas de los archivos) y para la preservación o deshecho ambientalmente sano de los registros históricos.

Un OE tiene que desarrollar una cultura operativa que le permita responder a las expectativas y necesidades de los grupos interesados en las elecciones.

Un diálogo transparente y profesional con los grupos interesados en las elecciones puede contribuir a reforzar la confianza en el proceso electoral y en las actividades del OE.

Relaciones con los grupos interesados en el proceso electoral

Los grupos de interés o “clientes” del OE son aquellos grupos que influyen o se ven afectados por sus decisiones y frente a los cuales es responsable de rendir cuentas. Entre los grupos de interés primarios para el OE quedan comprendidos el legislativo, los partidos políticos, la rama ejecutiva del gobierno, el personal del OE, los votantes y el electorado en general, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, algunas instancias del poder judicial, los observadores electorales y los donantes. Los de interés secundario incluyen instancias más amplias como el público en general o los proveedores del OE.

El manejo de las relaciones con los grupos de interés requiere de una gestión activa del OE para promover un clima de cordialidad y enfatizar la credibilidad del organismo. La combinación del poder, influencia y actitud de un grupo de interés constituye el valor de un grupo de interés para las políticas y prácticas del OE. El valor de un grupo de interés constituye la base sobre la cual el OE puede desarrollar una estrategia apropiada para promover una relación sólida con cada uno de ellos, tomando en cuenta su actitud hacia el organismo electoral.

Es muy importante que el OE trate a todos los grupos de interés de manera justa e igualitaria y trate de mantener un proceso de comunicación y consulta permanente con ellos. Los métodos para hacerlo pueden incluir reuniones periódicas para consultar o examinar políticas -sobre temas como planificación estratégica, reformas electorales o necesidades de información al electorado-, ruedas de prensa, la participación de los grupos de interés en actividades del OE y una amplia distribución de informes electorales.

Aunque el OE despliegue sus mejores esfuerzos, puede verse en la necesidad de lidiar con grupos de interés difíciles. En ocasiones el OE tendrá que decidir si se entiende directamente con estos grupos -por ejemplo a través de comités de enlace con una amplia representación de los interesados- o de manera indirecta -utilizando otras instituciones, como los tribunales para ventilar asuntos como la interpretación de algunas normas legales-. En ocasiones resulta necesario que el OE adopte

acciones defensivas para proteger su reputación, utilizando los medios de comunicación y otras ventanas de comunicación pública para explicar su posición sobre cualquier asunto de controversia con los grupos de interés. La mejor defensa de un OE contra un grupo de interés difícil reside en asegurar los más altos estándares de profesionalismo, integridad, transparencia, imparcialidad y servicio en todas sus actividades.

Evaluación de la actuación de un OE

El principio de rendición de cuentas exige que el OE proporcione información pública completa sobre sus políticas, objetivos y cometidos, así como sobre los recursos que ha utilizado y aquellos que pretende utilizar. La rendición de cuentas de un OE puede adoptar tres formas: consulta y comunicación “informal” con los grupos de interés; rendición de cuentas “formal” mediante evaluaciones y auditorías de actuación e informes públicos sobre las actividades del OE; y rendición de cuentas financieras “formal” a través de auditorías y la presentación de informes financieros al público.

Rendición de cuentas sobre la actuación

Los OE cuentan tanto con mecanismos internos como externos para rendir cuentas sobre su actuación. Los mecanismos internos comprenden el control administrativo y el uso de auditorías internas para analizar asuntos relativos a su actividad. Los mecanismos externos pueden incluir evaluaciones externas y requerimientos para presentar informes periódicos a grupos de interés, como el legislativo. Una amplia distribución de los informes de los OE puede contribuir a que una amplia gama de grupos interesados en las elecciones tengan conciencia de los desafíos y logros del organismo electoral. En ocasiones existen requisitos legales o de política interna para que el OE presente informes anuales o post-electorales sobre su actuación.

Rendición de cuentas financieras

De igual forma, un OE cuenta con mecanismos internos y externos para rendir cuentas sobre sus finanzas. Los mecanismos internos comprenden estructuras especiales para la preparación de informes financieros, medidas para evaluar el ejercicio presupuestal, dispositivos de control financiero y auditorías internas periódicas. Los mecanismos externos se basan generalmente en auditorías independientes. Los OE normalmente incorporan informes financieros auditados en los informes anuales que presentan ante el legislativo u otros grupos de interés como son los donantes. La revisión de los informes financieros del OE por parte de un comité del legislativo puede dar muestra pública fehaciente de su integridad financiera.

Rendición de cuentas por el uso de sistemas informatizados

Para garantizar la credibilidad de sus operaciones, el OE debe mantener altos niveles de calidad y de integridad en sus sistemas informatizados, dado que este tipo de sistemas no resulta del todo claro ni fácilmente comprensible para los grupos de interés.

Una rendición de cuentas responsable implica que el OE es capaz de ofrecer periódicamente a todos los grupos de interés suficiente evidencia de que sus actividades son efectivas y satisfacen los estándares legales, éticos, financieros y de servicio establecidos.

La rendición de cuentas frente a los grupos de interés contribuye a reforzar la transparencia y el buen hacer del OE, y también influye positivamente en la percepción de la opinión pública sobre su profesionalidad e imparcialidad.

A fin de brindar a los grupos de interés garantías sobre la efectividad y probidad de su actuación, un OE puede recurrir a distintos mecanismos como controles operativos de calidad previos a la ejecución de sus tareas, auditorías y mecanismos externos de vigilancia y evaluación.

El uso de procedimientos de revisión por parte de organismos análogos puede brindar una credibilidad adicional a los resultados y recomendaciones de los procesos de evaluación y auditoría.

Algunas medidas para garantizar la integridad de los sistemas informatizados del OE

- Informar públicamente sobre cualquier prueba previa de instrumentación.
- Utilizar sistemas operativos y aplicaciones transparentes y de fuentes conocidas.
- Efectuar pruebas de programación abiertas a los comentarios del público.
- Verificar regularmente la autenticidad de los códigos utilizados en cada equipo de cómputo contra posibles copias o usos no autorizados.
- Auditar de manera regular los equipos de cómputo, particularmente los sistemas de seguridad.
- Exigir una copia en papel fácil de auditar de todas las transacciones realizadas por computadora.
- Asegurar que existan sistemas de respaldo que garanticen la disponibilidad de copias de seguridad.

Auditorías

Las auditorías financieras y de actuación permiten identificar las buenas prácticas utilizadas por el OE, detectar e inhibir tentativas de fraude o corrupción, identificar formas que permitan mejorar los métodos para cumplir con las exigencias financieras, así como mejorar tanto su actuación operativa como su integridad institucional a fin de cumplir con los objetivos de su plan estratégico.

Las auditorías de actuación permiten analizar los logros del OE frente a los indicadores establecidos y las expectativas de servicio de los grupos de interés, empleando métodos de análisis de la eficiencia en el gasto y coste-beneficio para evaluar la economía y eficacia de las actividades del OE. Esas auditorías usualmente comprenden un examen del contexto legal y operativo del organismo, la planificación, la ejecución de actividades y la percepción externa de su actuación. Su impacto puede comprender un uso más efectivo de los recursos, una mayor eficiencia, un fortalecimiento de las políticas y prácticas administrativas, una mejora en la calidad del servicio y una mejor comprensión de sus responsabilidades asociadas con la rendición de cuentas.

La auditoría financiera interna es el último mecanismo interno de verificación de que dispone el OE para lograr su probidad e integridad financiera. Mientras tanto, una auditoría financiera externa permite revisar la contabilidad del OE para ofrecer una opinión independiente sobre la integridad, precisión y cumplimiento con las normas establecidas en el manejo de sus finanzas. El impacto de las auditorías financieras puede residir en mejorar los controles financieros internos, promover el oportuno cumplimiento de las disposiciones aplicables y hacer un uso más eficiente de los recursos financieros.

Evaluaciones

El OE también puede llevar a cabo evaluaciones de algunas o de todas

sus actividades. Las evaluaciones no sólo analizan lo bien que el OE ha hecho lo que se ha propuesto hacer, sino además evalúa si los objetivos estratégicos que se ha planteado son los más apropiados y si responden a las necesidades de los grupos de interés. Sus resultados enriquecen el ciclo de planificación estratégica del organismo electoral, constituyendo una fórmula efectiva para ayudar al OE a enfrentar los desafíos que plantea un entorno dinámico.

Revisiones post electorales

Las revisiones post-electorales son una herramienta que utilizan cada vez más los OE para evaluar la aptitud de sus estructuras legales y administrativas, así como la pertinencia de su actuación para organizar elecciones creíbles. Estas revisiones pueden cubrir todos los aspectos del sistema electoral, así como los procedimientos y estructuras de administración. Las recomendaciones derivadas de estas revisiones pueden nutrir las reformas de políticas y procedimientos internos del OE así como, de ser el caso, las propuestas de reforma hechas por el mismo a lo largo del ciclo electoral.

Supervisión externa

La supervisión externa del OE es parte de su proceso de rendición de cuentas y puede ser instrumentada a través de mecanismos como auditorías o evaluaciones externas, revisiones de las actividades del OE por organismos creados especialmente para este fin (ad hoc) o por un comité del legislativo, como la comisión de asuntos electorales o de cuentas públicas. Para ser efectivo, el mecanismo de supervisión debe ser capaz de acceder a todos los recursos materiales y humanos relevantes, de ser plenamente independiente, imparcial y profesional así como contar con rigurosos controles de calidad.

La sostenibilidad de los organismos electorales

Si bien es cierta la premisa de que “no se le puede poner precio a la democracia”, no lo es menos que el principio de lograr que las elecciones democráticas sean más sostenibles -lo cual significa que un OE sea capaz de cumplir con sus responsabilidades a lo largo de una serie de elecciones- debe ser asumido por todos los organismos electorales. Existe una presión constante para que los OE incrementen sus capacidades de actuación para lograr una mayor efectividad y eficiencia. Los principales elementos para la sostenibilidad a medio/largo plazo de un OE son:

- a. Sostenibilidad institucional – a través de un marco electoral apropiado.
- b. Sostenibilidad financiera y económica – a través de un nivel adecuado de financiación.
- c. Sostenibilidad de recursos humanos – a través de la capacidad de integrar a un número suficiente de personal cualificado.

Otras vertientes de sostenibilidad del OE comprenden factores socio-políticos y contextuales, por ejemplo, el grado con que las prácticas y políticas del organismo promueven la igualdad social y la inclusión

La sostenibilidad se refiere a políticas y prácticas electorales que sean realistas, favorables e eficientes en términos de coste y que satisfagan las necesidades de todos los grupos interesados en el proceso electoral tanto en el presente como en el futuro.

La sostenibilidad constituye un gran desafío en muchas democracias emergentes que se apoyan de manera importante en las contribuciones de donantes de la comunidad internacional para celebrar elecciones que son necesarios por razones políticas aunque no sean económicamente sostenibles.

política, minimizan los conflictos y promueven la sostenibilidad ambiental.

Impulsar políticas y prácticas para promover la sostenibilidad ayudan al OE a fortalecer la confianza de los grupos interesados en el proceso electoral y en el propio organismo. Por ejemplo, los gobiernos y los donantes quieren ver que los fondos que asignan al OE son usados de manera efectiva, generando una creciente capacidad dentro del OE para reducir la necesidad de intervenciones y aportes externos, especialmente de carácter financiero.

Evaluación de necesidades

La evaluación de necesidades permite identificar las capacidades reales de la administración electoral y los recursos financieros, humanos y tecnológicos necesarios para organizar y conducir elecciones libres y justas. Estas evaluaciones pueden utilizarse para identificar los elementos de sostenibilidad del OE en tres niveles:

- a. Sistémico – en relación con el contexto legal e institucional en el que tienen lugar las elecciones.
- b. Organizativo – en relación con las actividades del OE, incluyendo estrategias, estructura y cultura de administración, planificación, procesos de diseño e instrumentación de políticas y actuación financiera y operativa.
- c. Individual – en relación con temas como las capacidades del personal, sus oportunidades de desarrollo y el nivel de su adhesión a los objetivos del OE.

Sostenibilidad del proceso electoral y apoyo de los donantes

Especialmente en las democracias emergentes y recién instauradas, el apoyo que pueden proveer los donantes de la comunidad internacional puede tener un gran impacto en la sostenibilidad del OE. Mientras el apoyo de los donantes puede mejorar la calidad de una elección determinada, su influencia y la generación de cualquier vínculo de dependencia puede tener un impacto negativo en la sostenibilidad del OE. Para que el apoyo por parte de los donantes fomente la sostenibilidad del OE, ese apoyo debe:

- a. Adaptarse al contexto del OE.
- b. Dirigirse de forma coordinada y sincronizada a atender las necesidades del OE.
- c. Apoyar la transferencia de capacidades al OE.
- d. Asegurarse de que cualquier coste futuro derivado de su apoyo se mantenga dentro de las posibilidades del OE.

La incorporación de nuevas tecnologías seduce a los OE y a menudo resulta atractiva para los donantes, pero los OE deben evaluar de forma objetiva su utilidad a largo plazo y sus posibles impactos en la sostenibilidad del organismo. El alcance del uso de nuevas tecnologías por un OE debe estar determinado por la disponibilidad de recursos en el país y los beneficios derivados de su uso.

Prácticas que favorecen la sostenibilidad

La capacidad de proveer el servicio más efectivo al más bajo coste constituye el principal parámetro de sostenibilidad. Sin embargo, no se debe permitir que consideraciones de ahorro financiero comprometan las exigencias básicas de unas elecciones legítimas. Bajo algunas circunstancias, las consideraciones de sostenibilidad política pueden resultar más importantes que las financieras.

Los recursos humanos, así como los conocimientos y las experiencias acumulados por estos, son el principal activo de un OE. La inversión en su desarrollo y retención, y en asegurar que la memoria institucional sobreviva a la pérdida de personal experimentado, constituyen ingredientes principales de la sostenibilidad de un OE.

El diseño, adquisición y manejo de materiales de calidad, basándose en un análisis riguroso de necesidades y de eficiencia del gasto, además del uso de herramientas como las evaluaciones de ciclos de vida, también contribuyen significativamente a la sostenibilidad del OE.

Implicaciones estructurales y tecnológicas de la sostenibilidad

El principio de sostenibilidad influye tanto en la selección de los sistemas electorales como en algunos de los procedimientos más costosos, complejos y exigentes en términos de la integridad electoral como los que se relacionan con la delimitación de distritos, el registro de los electores, la votación y el escrutinio de los votos. El OE tiene que considerar cuidadosamente los niveles de integridad y desarrollo tecnológico requeridos para estos procedimientos, así como sus posibles efectos sobre la sostenibilidad financiera y socio-política del proceso.

Las redes de organismos electorales

Las redes electorales promueven el intercambio de información y la mejora en los procesos electorales, y ofrecen oportunidades para que los OE intercambien experiencias y prácticas exitosas. Las asociaciones nacionales de organismos electorales pueden jugar un papel significativo en el desarrollo profesional, en el intercambio informativo y en la promoción de reformas electorales. Las redes regionales de Organismos electorales brindan a los organismos asociados oportunidades para la colaboración mutua, el intercambio de personal, el desarrollo conjunto de proyectos de investigación y de información e incluso para compartir equipos y material. Las redes globales, como la Organización Electoral Global (GEO en sus siglas en inglés), ofrecen oportunidades para que los OE compartan conocimientos y mejoren la administración electoral.

En muchas partes del mundo se han formado redes nacionales o regionales de apoyo electoral que abarcan a grupos organizados de la sociedad civil. Estas redes pueden apoyar a los OE con recursos adicionales para actividades como la capacitación e información electoral y la educación cívica.

Las redes electorales son importantes para ayudar a los administradores electorales de todo el mundo a enfrentar los retos derivados de cambios vertiginosos en el medio electoral.

Ningún aspecto de los sistemas electorales, de las instituciones, la planificación, la administración o la logística de las elecciones es inmune a los procesos de reforma o modernización.

Reforma de los procesos electorales

Un cambio electoral sólo puede ser catalogado como reforma si su objetivo básico consiste en mejorar los procesos electorales, por ejemplo, promoviendo un fortalecimiento de la imparcialidad, del grado de inclusión, de la transparencia o de la integridad. Se pueden identificar tres áreas distintas de reforma electoral en las cuales un OE y los distintos grupos interesados en las elecciones pueden jugar algún papel:

- a. Reformas del marco jurídico – incluyendo reformas institucionales del OE.
- b. Reformas de los procesos administrativos – incorporando en el OE innovaciones estratégicas que le permitan llevar a cabo sus responsabilidades legales y ofrecer sus servicios de manera más eficiente, efectiva y sostenible.
- c. Reformas del marco político – otorgando al OE mayor autonomía o creando un marco más transparente y efectivo para su financiación y rendición de cuentas.

Una reforma electoral puede originarse en un conflicto político o electoral, fallos administrativos sistemáticos, informes independientes sobre la actuación electoral o el resultado de un control interno por parte del OE. Una reforma electoral debe manejarse de manera cuidadosa para asegurar que cumpla con su propósito sin confundir a los electores y sin provocar trastornos sustanciales en la gestión electoral.

Los OE deben tener una estrategia clara para desarrollar o responder ante reformas electorales, o para llevarlas a cabo, jugando un papel fundamental como promotores de reformas en general, como ejecutores de reformas institucionales y como instigadores y ejecutores de reformas técnicas y administrativas.

Actividad electoral – Segmento de una tarea electoral que se le puede asignar a una o varias personas. En algunos planes operativos de carácter electoral, el término actividad es equivalente al de tarea electoral.

Administración electoral – El proceso de ejecución de todas las actividades, tareas y funciones relacionadas con la gestión electoral.

Ciclo electoral – La serie completa de pasos o fases comprendidas en la preparación, conducción y ejecución de una elección o de un instrumento de democracia directa. Además, de los pasos o fases relativos a un proceso electoral en específico, comprende las evaluaciones o auditorías que se realizan después de las elecciones, la preservación de una memoria institucional y el proceso de consulta y evaluación para el siguiente proceso electoral.

Código de conducta – Conjunto de reglas de conducta aplicables a los miembros directivos y/o al personal de un OE, y/o a los partidos políticos, relacionados con su participación en los procesos electorales.

Comisión electoral – Denominación que generalmente se le da a un OE de modelo independiente o al componente no gubernamental de uno de modelo mixto.

Costes centrales – Los costes generales asociados con la instrumentación de un proceso electoral en un contexto estable. Incluyen los costes básicos del registro de los electores, de la delimitación de distritos, de la logística electoral, del recuento de votos y la transmisión de los resultados y de la información a los electores. Algunas veces se les denomina “costes directos”.

Costes de integridad – Costes adicionales a los centrales o directos que son necesarios para garantizar la integridad, seguridad, neutralidad política y equidad de un proceso electoral. Son especialmente relevantes para procesos electorales en democracias emergentes o en situaciones de post-conflicto.

Costes difusos – Costes de los servicios relativos a las elecciones que no pueden ser diferenciados de los presupuestos generales de los organismos o agencias que colaboran en la instrumentación de un proceso electoral. Algunas veces se les denomina costes indirectos.

Declaración de resultados – Comunicación formal de carácter público sobre los resultados de una elección o instrumento de democracia directa. La comunicación suele comprender el número de votos recibidos o de escaños obtenidos por cada partido político o candidato, o bien el número de votos que recibió cada una de las opciones que fueron sometidas a consulta mediante la aplicación de algún instrumento de democracia directa.

Delimitación de distritos – Proceso para determinar la forma en que se delimitan las demarcaciones electorales; tiene que ver con la división del territorio de un país en distritos electorales y, en algunos casos, con la distribución de los electores entre esos distritos o en sitios de votación.

Elector – Una persona que cumple con los requisitos para registrarse y votar en una elección o en un instrumento de democracia directa (referendo, etc).

Legislación electoral – La ley o el conjunto de leyes que rigen todos los aspectos para la elección de una institución política contemplada en el marco constitucional o institucional de un país.

Marco jurídico – Conjunto de instrumentos legales que determinan o influyen en un proceso electoral, entre los que destacan las disposiciones constitucionales; las leyes electorales, incluidas las de partidos políticos o las relativas a la organización electoral; las reglas o regulaciones complementarias y los códigos de conducta.

Miembros directivos (de un OE) – Personas elegidas o designadas para integrar el órgano o comité encargado de ejercer las atribuciones y dirigir las actividades que se le encomiendan a un OE.

OE – Abreviatura de la palabra Organismo Electoral.

OE a tiempo completo – Un OE en el que todos o la mayoría de sus miembros directivos desempeñan su cargo a tiempo completo, esto es con dedicación exclusiva.

OE a tiempo parcial – Un OE en el que todos o la mayoría de sus miembros directivos desempeñan su cargo a tiempo parcial, esto es sin dedicación exclusiva.

OE centralizado – Estructura organizativa de un OE, a menudo presente en los países con constituciones unitarias, en la que las atribuciones para conducir e instrumentar todos los aspectos relacionados con un proceso electoral en todos los niveles se depositan en un OE central con competencias que abarcan todo el territorio nacional.

OE combinado – OE de modelo independiente o de modelo mixto en el que algunos de sus miembros directivos son expertos no partidistas y otros representan a partidos políticos o intereses partidistas.

OE compuesto por expertos – OE de modelo independiente o mixto cuyos miembros son elegidos o designados debido a su conocimiento o prestigio en la comunidad. También se les denomina OE no partidistas.

OE con base multipartidista – OE cuyos miembros directivos son designados por partidos políticos.

OE de modelo gubernamental – Modelo de OE en el que las elecciones son organizadas y administradas por la rama ejecutiva del gobierno a través de un ministerio, usualmente el del interior, o de autoridades locales.

OE de modelo independiente – Modelo de OE en el que las elecciones son organizadas y administradas por un organismo institucionalmente autónomo e independiente de la rama ejecutiva del gobierno y que integra y administra su propio presupuesto.

OE de modelo mixto – Modelo de OE con una estructura dual, en el que uno de sus componentes es independiente de la rama ejecutiva del gobierno (como en el caso de los OE de modelo independiente) y se encarga de las funciones de definición de políticas, supervisión y vigilancia. El componente operativo o instrumental está ubicado dentro de un ministerio o gobierno local (como en el caso de los OE de modelo gubernamental).

OE de nivel subnacional – OE formado en cualquiera de las unidades geográficas o administrativas en que se divide un país, por ejemplo, a nivel de provincia, región, distrito o comuna.

OE descentralizado – Modelo de administración electoral en el que el OE a nivel nacional delega o transfiere a organismos de carácter subnacional todas o algunas de las atribuciones para conducir los procesos electorales.

OE permanente – OE que tiene una existencia continuada a lo largo de todo el ciclo electoral y que se encarga de todos los temas electorales, tanto de los periodos electorales como en los que median entre elecciones.

OE regional – OE a nivel subnacional.

OE subsidiario – OE que no es la principal entidad responsable de las elecciones de un país y que apoya al OE principal en la instrumentación de actividades electorales a nivel regional o local.

OE temporal – OE que sólo se integra y funciona por un periodo predeterminado, normalmente limitado al periodo electoral.

OE transitorio – OE instalado temporalmente para facilitar la celebración de elecciones en contexto de transición. Normalmente se integra bajo los auspicios de la comunidad internacional, como la ONU, y puede comprender a expertos tanto nacionales como internacionales en su órgano directivo.

Organismo electoral (OE) – Un OE es una organización que ha sido creada con el único propósito y/o es legalmente responsable de administrar alguno o todos los elementos esenciales para la organización de elecciones o la aplicación de instrumentos de democracia directa. Estos elementos esenciales comprenden la definición de quien está calificado para votar, la recepción y validación de las nominaciones para competir en las elecciones (de partidos políticos o candidatos), conducir la votación, contar los votos y consolidar los resultados.

Presupuesto de base cero – Método para la formulación de un presupuesto que concibe a cada periodo de financiación para una institución u organización como un rubro en blanco y calcula los fondos requeridos para alcanzar las metas previstas para ese periodo, sin considerar ningún registro precedente.

Presupuesto de base fija – Método para la preparación de un presupuesto en el que la asignación de fondos por parte de la autoridad competente se basa en el presupuesto asignado en el año o periodo anterior, el cual se ajusta para convertirse en una estimación para el siguiente año o periodo.

Proceso electoral – Serie de pasos comprendidos en la preparación y realización de una elección o en la aplicación de un instrumento de democracia directa. El proceso electoral normalmente comprende la adopción de una ley electoral, el registro de los electores, la postulación de candidatos o partidos políticos o el registro de propuestas, la campaña electoral, la votación, el recuento de los votos, la consolidación de resultados, la resolución de controversias electorales y el anuncio oficial de los resultados.

Referendo – Instrumento de democracia directa a través del cual el electorado vota sobre un tema de política pública como una reforma constitucional o legal, independientemente de que el resultado sea de obligado cumplimiento o no.

Registro de electores – Acción mediante la cual se incorporan en un registro o lista los nombres y otros datos relevantes de todas las personas que cumplen con los requisitos establecidos para ejercer los derechos electorales (sufragio activo y pasivo).

Regulaciones electorales – Reglas subsidiarias de la legislación que generalmente son adoptadas por el OE o el ministerio de gobierno al que éste está adscrito, de conformidad con las disposiciones contenidas en la ley electoral, y que rige aspectos relativos a la organización y administración de las elecciones.

Resolución de controversias electorales – El proceso de estudio y resolución de cualquier queja, impugnación o reclamación relacionada con cualquier etapa o acto del proceso electoral.

Secretariado (del OE) – Estructura que se ubica debajo del órgano o instancia directiva de un OE de modelo independiente o mixto, que comprende a todos los oficiales responsables de la ejecución de las políticas establecidas para la celebración de elecciones. En los OE de modelo gubernamental, el Secretariado es usualmente el único componente del organismo y también puede tener algunas funciones de carácter directivo o de formulación de políticas.

Sistema electoral – Conjunto de reglas y procedimientos que le permiten al electorado emitir su voto y sirven para convertir los votos en escaños del legislativo o en cargos públicos.

Votante – Persona que emite un voto en una elección o en un instrumento de democracia directa.