



## Ayuda electoral

### Introducción

Las elecciones proporcionan un foro fundamental a los ciudadanos para hacer oír su voz y participar en las decisiones que afectan a sus vidas. El proceso electoral ofrece a los ciudadanos la oportunidad de elegir a sus representantes y exigir responsabilidad a los funcionarios públicos. Desde otro punto de vista, las elecciones resultan cruciales para la legitimidad política de los gobiernos y representan la base para que los Estados presten servicios a cada ciudadano y acepten los desafíos del desarrollo basado en la lucha contra la pobreza.

El desarrollo está vinculado al entorno político más amplio, y requiere prácticas de gestión pública democrática, incluida la participación cívica activa, políticas gubernamentales transparentes e instituciones públicas responsables. Así pues, la gestión pública democrática asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas se basan en un amplio consenso de la sociedad, y que los grupos de ciudadanos más pobres y vulnerables participan en el proceso de toma de decisiones respecto de la asignación de recursos.

Las elecciones ofrecen una oportunidad crucial para instalar y consolidar prácticas democráticas que permitan un desarrollo

social y económico significativo. Aunque las elecciones son esenciales para legitimar la gestión pública democrática, por sí no son un sinónimo de democracia<sup>1</sup>. Más allá de las seguridades de elecciones regulares “libres y justas”, la creación de una democracia también requiere la incorporación de instituciones que sean genuinamente representativas<sup>2</sup>.

### Concepto

Muchos países han comenzado a reformar sus prácticas electorales para responder más estrechamente a los objetivos conexos de responsabilidad, legitimidad, carácter representativo y sostenibilidad. En este contexto, el papel del PNUD se ha ampliado en gran medida para apoyar directamente a los procesos electorales, representando un volumen cada vez mayor de sus actividades de desarrollo relacionadas con la gestión pública y las instituciones<sup>3</sup>. Centrándose en la democratización, el PNUD y sus asociados han adoptado esfuerzos sostenidos, orientados a objetivos múltiples, que se apoyan en un amplio apoyo de actores nacionales e internacionales. El primer objetivo de la asistencia electoral es asegurar que los países dispongan de la capacidad para organizar elecciones futuras con escasa o ninguna ayuda externa.

La División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos de las

Naciones Unidas (DAP/DAE) apoya al Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos en su papel de centro de coordinación de las Naciones Unidas para la ayuda electoral en respuesta a las peticiones de los países y en su papel de determinar la viabilidad política de la ayuda<sup>4</sup>. El PNUD trabaja en asociación con DPA/DAE para coordinar y reforzar el apoyo mediante organismos bilaterales y multilaterales, organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, grupos de la sociedad civil e instituciones públicas a nivel de país.

Por ser acontecimientos políticos con grandes intereses en juego, las elecciones a veces se ven obstaculizadas por la inestabilidad política, la violencia y la intimidación social. Cuando existen, estas condiciones pueden amenazar la integridad de cualquier proceso electoral y exigir un apoyo externo delicado y cauteloso. Dada la probabilidad del interés del gobierno anfitrión en los resultados de las elecciones, no cabe suponer que existe un apoyo neutral al proceso electoral. El carácter y la relación entre las instituciones existentes, al igual que el nivel de inseguridad social y política, determinarán, por consiguiente, en gran medida el modo en que la asistencia electoral se concibe y ejecuta.

Además de las consideraciones políticas y de seguridad, el enfoque de la asistencia electoral dependerá del tipo de elecciones: elecciones posteriores a un conflicto, elecciones que marcan un hito, de consolidación o de procedimiento<sup>5</sup>. El hecho de que se trate de elecciones a nivel nacional, regional o local, y si se trata de elecciones parlamentarias, presidenciales o municipales/comunales también definirá el ámbito de la asistencia técnica y financiera que se recibe de los organismos externos.

Habida cuenta de los múltiples matices históricos y políticos de cada esfuerzo de asistencia electoral, no existe un enfoque único ni una combinación de estrategias que pueda adoptarse por anticipado. Las cinco lecciones siguientes han sido extraídas de la

evidencia evaluativa del PNUD y de las experiencias de los organismos asociados desde 1999. Se trata de que sirvan de punto de partida para orientar los procesos de planificación que, con sus múltiples facetas, son necesarios para cualquier tipo de asistencia electoral.

## Experiencia adquirida

### 1. La asistencia electoral es más efectiva cuando se centra en el desarrollo de capacidades a largo plazo.

Las elecciones están íntimamente vinculadas con los procesos de transición y gestión pública democráticas. Es importante considerarlas como parte del marco institucional permanente de un país determinado, y no como un acontecimiento único. Más allá del apoyo financiero y técnico previsto para asegurar elecciones válidas y creíbles, el apoyo institucional a largo plazo a los sistemas electorales y a los órganos de gestión es necesario para inculcar principios de una sólida gestión pública democrática.

La creación de capacidad de las comisiones electorales constituye la base para asegurar procesos electorales abiertos, de participación general y responsables. Existen mejores perspectivas de elecciones libres, justas y eficientes cuando las comisiones electorales son independientes del poder ejecutivo y cuando ejercen sus actividades sobre la base de un personal permanente. Al asumir importantes funciones de educación cívica, registro de votantes, capacitación y funciones de otra índole las comisiones permanentes tienen también que desempeñar un papel crítico entre elecciones. Un alto grado de inversión financiera y técnica en las comisiones permanentes ha demostrado su gran influencia en conseguir una eficiencia a largo plazo asociada con una plantilla de profesionales y una necesidad mínima de apoyo externo en el futuro.

## ¿Qué hay que hacer?

- Fijar una fecha anticipada de por lo menos un año, especialmente cuando la asistencia tiene un carácter amplio y se orienta hacia la reforma institucional de las comisiones electorales.
- Si se trata de una reforma electoral, hay que evaluar en qué medida la infraestructura política apoyará dicha reforma. Se debe iniciar un diálogo con los funcionarios públicos para determinar el grado de compromiso y el ámbito de la reforma electoral. Resulta crucial que el gobierno apoye plenamente todas las etapas del proceso, a fin de asegurar el uso efectivo de recursos y la sostenibilidad del cambio institucional.
- Examinar el entorno político, identificar las cuestiones e interesados principales y definir claramente los objetivos a corto plazo (específicamente referidos al evento) y los objetivos a largo plazo (creación de instituciones) de la asistencia. Articular puntos de referencia para cada etapa del proceso a fin de vigilar y asegurar que no se pierda impulso entre las fases de asistencia a corto y a largo plazo.
- Asegurar el tiempo oportuno para la asignación de apoyo financiero y técnico a las instituciones y procesos electorales. Establecer prioridades y plazos apropiados para cada tarea, bien se trate de gestión de recursos, desarrollo profesional, sistema de tecnología o reforma legislativa.
- Crear un consenso sobre los objetivos de la asistencia, con la participación de los interesados nacionales e internacionales, incluidos los ministerios gubernamentales, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Establecer un equipo asesor sobre el terreno, integrado por distintos representantes, para asesorar, con carácter a largo plazo, a las autoridades electorales y otros actores.

## Ejemplo

*En preparación de las elecciones gubernamentales en Albania de 2001, el PNUD colaboró con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y la Fundación Internacional para las Elecciones (IFES) con miras a prestar apoyo a las estructuras de gestión electoral y a los sistemas de inscripción de votantes a nivel de distrito.*

*Se creó una Comisión Electoral Central, como institución independiente, para apoyar a todas las elecciones gubernamentales locales y crear capacidad desde la base. Se consiguió un consenso entre los donantes y los interesados nacionales mediante consultas regulares, garantizando que los objetivos de la asistencia se ajustaran constantemente en función de las circunstancias. Se proporcionó asistencia técnica para desarrollar una lista de votantes computarizada y un sistema de tarjetas de identificación de los votantes, al igual que la consolidación de la reunión de datos en una unidad central. También se proporcionó creación de capacidad y capacitación en gestión de los datos para los funcionarios albaneses. En conjunto, estas inversiones efectuadas en el perfeccionamiento de los sistemas de inscripción de votantes y la creación de capacidad local ayudaron a garantizar una eficiencia administrativa a largo plazo y a reforzar la confianza pública en el proceso electoral.*

## Ejemplo

*En el Yemen, el PNUD desempeñó un papel central en el fortalecimiento del órgano de gestión electoral, la Comisión Suprema para las Elecciones y Referenda (SCER). En el periodo anterior a las elecciones parlamentarias de abril de 2003, el PNUD apoyó reformas institucionales para la comisión y desplegó esfuerzos paralelos para la educación de los votantes. Se planificó la iniciativa en dos fases: el objetivo a corto plazo era crear un registro de votantes e introducir procedimientos de gestión estandarizados en la comisión; los*

objetivos para un plazo de cinco años eran fortalecer los procesos electorales amplios y la educación cívica. Tras finalizar la primera fase, pudo observarse la evidencia de institucionalización de los principios de la gestión pública democrática en el seno de la SCER. Por ejemplo, el principio esencial de “transparencia” –que es crítico para la credibilidad de cualquier proceso electoral– se llevó a la práctica en el organismo: se instó a la SCER a proporcionar actualizaciones institucionales al público, difundir información por conducto de los medios de comunicación y establecer canales de comunicación entre otros interesados, incluidos los partidos políticos y la sociedad civil. Como resultado de la asistencia, tuvo lugar un nivel sin precedentes de discurso público sobre la democratización, consiguiéndose resultados a corto plazo muy por encima de los previstos en el proyecto.

### **Ejemplo**

La elecciones presidenciales y parlamentarias de 2002 en Malí representaron una consolidación de reformas electorales que se iniciaron con el primer sistema político multipartidista en 1992. El PNUD trabajó por conducto del Ministerio de Administración Territorial y Colectividades Locales (MATCL) para fortalecer la credibilidad y las bases del proceso electoral a raíz de una crisis de confianza en las elecciones de 1997.

El PNUD ayudó a reforzar la credibilidad en el proceso electoral 1) reforzando a la Comisión de Elección Nacional Independiente (CENI) y, concurrentemente, 2) apoyando el proceso de descentralización para dar a los consejos locales más autoridad y capacidad técnica. Como resultado, se inició el diálogo entre los actores nacionales y locales, se restauró el registro electoral y se revisó el código jurídico para apoyar los mecanismos de solución de controversias. Estos esfuerzos de asistencia técnica, orientados a objetivos múltiples, fortalecieron las instituciones electorales existentes y fomentaron la participación cívica en los procesos de toma

de decisiones. Como se puso de manifiesto en una encuesta efectuada por el PNUD inmediatamente después de las elecciones, acerca de la percepción del público de la democracia, una abrumadora mayoría de ciudadanos de Malí, el 90% de los encuestados, expresó su confianza en el proceso electoral, incluso aunque su conocimiento del tema era limitado.

## **2. La asistencia electoral proporciona un punto de inflexión para una programación más amplia de la gestión pública.**

Mediante la asistencia electoral el PNUD y los organismos asociados pueden fortalecer las relaciones con los agentes locales y nacionales, y canalizar efectivamente las actividades hacia un programa de gestión pública más amplio, incluidos la promoción de los derechos humanos, el liderazgo sensible a las cuestiones de género, la creación de instituciones representativas y la independencia judicial.

Los efectos sinérgicos que se generan en torno a un evento electoral específico pueden consolidar los procesos democráticos a escala nacional. Los programas de descentralización en apoyo de una elección local pueden fomentar la participación cívica y crear instituciones representativas, funcionando como un catalizador para la gestión pública democrática. Por ejemplo, las redes organizadas de mujeres a nivel comunitario pueden servir de base electoral sólida para reforzar las prioridades sobre cuestiones de género en el programa nacional.

La asistencia técnica orientada hacia los programas judicial o legislativo también pueden servir como un cauce que propicie una gestión pública democrática más amplia. El apoyo a los órganos legislativos, bien mediante la reforma del parlamento o la introducción de cuotas para las mujeres y otros grupos marginados, puede tener amplios efectos sobre la representación cívica y el estado de derecho<sup>6</sup>. Las reformas para conseguir unos medios de

comunicación estatales que sean libres e imparciales también han sido previstas inicialmente y han obtenido amplio apoyo dentro del marco de la asistencia electoral.

### ¿Qué hay que hacer?

- Enfocar las instituciones y procesos electorales como parte de la gestión pública democrática más amplia en su conjunto, y también como un medio integral de aliviar la pobreza humana y no como apoyo a un evento determinado.
- Explorar oportunidades para iniciar la programación de la buena gestión pública con amplios efectos. Forjar vínculos entre diferentes tipos de asistencia técnica, especialmente los que van más allá del periodo electoral, tales como el registro de votantes y la creación de un registro civil permanente.
- Fomentar el diálogo entre los actores nacionales y locales para compartir conocimientos y establecer relaciones respecto de temas de gestión pública. Identificar asociaciones dinámicas entre las asociaciones locales y las instituciones políticas que servirán como un punto de inflexión para ejercer influencia en el programa nacional.
- Considerar el objetivo de educación de los votantes para facilitar la participación activa de los grupos vulnerables y marginados en el proceso político. Identificar enfoques participativos adecuados para cada electorado, a fin de reforzar su voz política y poder de negociación propios de manera que no se comprometa la imparcialidad del PNUD o de otras asociaciones nacionales.
- Fomentar un acceso amplio y equitativo a la información. Propugnar por unos medios de información estatales libres e imparciales, mediante reformas legislativas que impulsen una cobertura equilibrada o asistencia para mejorar los

sistemas de tecnología de la información.

- Examinar los resultados específicos de una campaña o elección con miras a determinar el futuro programa de buena gestión pública. Recabar la opinión pública sobre el proceso electoral, identificar esferas de convergencia, y dar prioridad a las cuestiones a fin de formular una programación de buena gestión pública con objetivos múltiples.

### Ejemplo

*En el Pakistán, el PNUD colaboró con el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo, con apoyo del Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo, a fin de iniciar el Proyecto de Participación Política de la Mujer (W3P). Después de una puesta de reciente introducción que reservaba el 33% de los sitios del gobierno local para las mujeres se concibió el W3P como una iniciativa de desarrollo de la capacidad, de dos años de duración, para apoyar esta reforma legislativa.*

*Con un enfoque de “enseñanza y educación”, se capacitó a las consejeras en sensibilidad de género, creación de conciencia, labor de apoyo, presupuestación y relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Un grupo de 200 mentores capacitaron a 22.000 mujeres, participaron activamente en las deliberaciones del consejo, formularon un programa de reducción de la pobreza con sensibilidad en cuestiones de género, publicaron un boletín comunitario y proporcionaron una plataforma para organizar y ampliar en el futuro esta red política oficiosa. Como resultado, un número sin precedentes de 36.000 mujeres fueron elegidas a los consejos a nivel de distrito, tehsil y central en las elecciones de 2001. Al promover la participación de la mujer y dar credibilidad a la función del género en la política, el proyecto W3P creó eficazmente el escenario para un programa transformador en pro de la buena gestión pública.*

### **Ejemplo**

*El proceso de reconstrucción nacional, posterior al genocidio, de Rwanda ha demostrado el logro de importantes progresos para el liderazgo de la mujer. Las elecciones a la Asamblea Nacional en 2003 significaron un momento histórico, ya que las mujeres representaban el 49% de los escaños de la asamblea electa. A juicio de la Unión Interparlamentaria (UIP), el evento representa el punto más cercano a la paridad entre hombres y mujeres en el parlamento que ningún país haya conseguido hasta la fecha, superando incluso a Suecia.*

*Desde 2000, la UIP ha apoyado directamente a la reconstrucción de los sistemas de gestión pública, centrándose en el papel de la mujer en el parlamento. La UIP organizó dos seminarios de amplia base para mejorar el acceso de la mujer a la esfera política. El primero, logrado en 2001, se centró en crear una constitución de Rwanda sensible a las cuestiones de género, a fin de asegurar una asignación fija de sitios en el parlamento para la mujer. Un segundo seminario, celebrado en 2003 en asociación con el PNUD, tenía por objetivo ayudar a las mujeres a competir directamente como candidatas. Ambas iniciativas, con un compromiso cada vez mayor de las mujeres a participar en la política, ha contribuido a garantizar el parlamento más equilibrado del mundo por lo que a participación de hombres y mujeres se refiere. Esta estructura parlamentaria transformada tiene el potencial de alterar fundamentalmente las prioridades de desarrollo futuras del país.*

### **3. Las asociaciones estratégicas y los recursos bien coordinados son de importancia crítica para apoyar la reforma electoral.**

Las elecciones con la concurrencia de partidos múltiples son empresas complejas que requieren capacidad y recursos que están más allá del alcance de algunos países en desarrollo. La asistencia externa,

técnica y financiera resulta a menudo indispensable, especialmente para las primeras elecciones en los países en transición. Es importante fortalecer estratégicamente las asociaciones nacionales e internacionales para transferir y crear conocimientos y capital.

Las asociaciones estratégicas son un medio rápido y eficiente de responder flexiblemente a entornos electorales cambiantes. Las competencias especializadas de los distintos actores pueden complementarse efectivamente entre sí en el marco de una asistencia con objetivos múltiples<sup>7</sup>. La coordinación entre los asociados resulta crucial para hacer un uso óptimo de los recursos, evitar la duplicación de esfuerzos y minimizar el posible conflicto de intereses. La experiencia ha demostrado que los papeles y las responsabilidades claramente definidos, con mecanismos para compartir regularmente información, son especialmente importantes cuando se coordinan misiones de información imparciales con asistencia técnica para reforzar las instituciones<sup>8</sup>.

### **¿Qué hay que hacer?**

- Movilizar apoyo y entablar un diálogo con una variedad de interesados internacionales y nacionales especializados –instituciones públicas, organismos de donantes, grupos de la sociedad civil, instituciones religiosas, inversores privados e instituciones no gubernamentales. Identificar las esferas de convergencia y definir prioridades clave.
- Crear un consenso sobre las decisiones relativas al ámbito de la asistencia técnica y al ámbito de la movilización de recursos. Elaborar relaciones firmes con actores locales y participar en reuniones con miembros del órgano electoral nacional.
- Determinar el ámbito de los recursos nacionales comprometidos para las instituciones electorales. Identificar los

gastos y asignaciones presupuestarias nacionales para fortalecer los sistemas electorales, y movilizar el apoyo de donantes en consecuencia.

- Identificar mecanismos de financiación adecuados para administrar los recursos de donantes. Con base en el nivel requerido de flexibilidad o autonomía para la asistencia, determinar si es apropiado un sistema de compartir los gastos o de fondos fiduciarios de donantes múltiples<sup>9</sup>. Asegurarse de que los arreglos para compartir los gastos, cuando sea pertinente su aplicación, han sido convenidos con anterioridad al esfuerzo de asistencia. Esto reducirá, a la larga, la superposición y asegurará la eficiencia. Asegurar que se dispone de los sistemas y procesos para encarar efectivamente los problemas planteados en la gestión y coordinación de un volumen considerable de fondos. Los consultores pueden ayudar a proporcionar capacitación especializada o cubrir las necesidades temporales de personal.
- Establecer canales de respuesta y comunicación clara entre los distintos donantes y asociados nacionales y locales. Establecer un organismo central de supervisión o de coordinación para asegurar la simplificación de los esfuerzos y evitar su duplicación.
- Asegurar la transferencia de conocimientos y pericia entre los asociados. Establecer sistemas para documentar analizar y difundir información entre los interesados. Proporcionar objetivos de desarrollo profesional y creación de capacidades mediante enfoques de capacitación en cascada.
- Coordinar misiones de observación locales e internacionales para compartir conocimientos sobre los acontecimientos electorales en curso. Cuando sea necesario, reforzar la separación entre la asistencia técnica y las misiones de

observación imparcial. Subrayar la utilización de grupos de información a largo plazo que dependan, en la medida de lo posible de observadores residentes nacionales.

### **Ejemplo**

*La asistencia electoral en las elecciones a la Asamblea General de Fiji, en 2001, demuestra cómo la coordinación efectiva de conocimientos, pericia y recursos resulta crucial para el desarrollo a largo plazo de los sistemas electorales. Las competencias especializadas de los socios nacionales y de los donantes se complementaron efectivamente entre sí: Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) llevaron a cabo misiones de observación imparciales, se canalizó la asistencia técnica de los donantes a la actualización de la tecnología de la información, y grupos nacionales y de la comunidad local facilitaron educación cívica de amplia base. El PNUD y el DAP/DAE actuaron como principales coordinadores para gestionar los fondos de repartición de gastos entre los donantes.*

*Se establecieron desde el principio sistemas y procesos administrativos simplificados: un Centro de Coordinación proporcionó servicios técnicos, administrativos y de asesoría; se celebraron reuniones regulares para compartir información entre donantes e interesados nacionales, y se creó un centro nacional de recuento y de información para que difundiera sistemáticamente información sobre las elecciones por conducto de un sitio en la web y de los medios de información. Como resultado, las estadísticas sobre el registro y papeletas de votantes, las actualizaciones de los candidatos políticos, las declaraciones de observadores de los VNU y las percepciones de las condiciones políticas estaban rápidamente al alcance de cada uno de los asociados del programa de asistencia, contribuyendo a la eficacia general de las elecciones.*

### **Ejemplo**

*Durante las elecciones nacionales de 2001 en Guyana, el PNUD actuó en asociación con el UK/DfID y la Unión Europea en un*

*programa innovativo de observación electoral, el Grupo de Observación a Largo Plazo de Guyana (GLOG). Incluía un equipo básico de residentes internacionales y nacionales de Guyana que llevaron a cabo observaciones discretas e imparciales durante seis meses antes de las elecciones. Incluso aunque los resultados de las elecciones fueron impugnados por el partido derrotado, el GLOG ilustra cómo las asociaciones efectivas entre los donantes y los actores nacionales son decisivas para cualquier proceso electoral. El GLOG tuvo éxito en 1) coordinar los esfuerzos con otras misiones de observación a corto plazo y organismos de donantes, 2) difundir datos y celebrar consultas regulares con la comisión electoral, 3) aumentar la confianza del público mediante su amplia presencia comunitaria y local y 4) conseguir la disminución de los costos utilizando principalmente representantes residentes. La capacidad de aunar las perspectivas comparativas en el seno de una misión de información conjunta reforzó para las agencias de donantes y la comisión electoral el valor de desarrollar asociaciones estratégicas y bien coordinadas.*

#### **4. El establecimiento de la democracia depende de una participación generalizada, representativa y transformadora.**

La piedra angular de una democracia es la participación activa de sus ciudadanos, y tradicionalmente de aquellos a quienes se les niega el acceso a los procesos de toma de decisiones y a los recursos políticos. El establecimiento de la democracia exige un acceso generalizado a los derechos y a las instituciones políticas representativas, y una participación cívica transformadora u orientada hacia el cambio<sup>10</sup>.

La educación cívica y el acceso a la información son vitales para la transferencia y la creación de conocimientos. La educación hace aumentar la conciencia pública y alienta el diálogo en torno a la democracia, los derechos y responsabilidades políticas y las libertades

individuales. No obstante, más allá de la adquisición de conocimientos los ciudadanos también requieren la capacidad de ejercer sus derechos políticos. La existencia de reglamentos y mecanismos jurídicos para hacer que el gobierno sea responsable son tan importantes como la educación cívica para una democracia sólida.

La protección de los derechos individuales y colectivos es necesaria para crear confianza en el público y para el establecimiento del estado de derecho. La experiencia ha demostrado que la mejor manera de defender los derechos individuales es mediante los conocimientos jurídicos, los mecanismos alternativos para solucionar controversias y el acceso a los sistemas de justicia oficial; entre tanto, pueden institucionalizarse derechos colectivos movilizándolo a las comunidades para que exijan una reforma legislativa y de la ley electoral que sirva a sus intereses comunes.

#### **¿Qué hay que hacer?**

- Motivar la participación activa de grupos marginados, incluidas las mujeres, las minorías étnicas, los jóvenes, los trabajadores emigrantes y los refugiados. Identificar los obstáculos clave que se oponen a su participación política y establecer prioridades para las actividades que hay que acometer. Asegurar que los sistemas de inscripción de votantes incluyen a las comunidades de desfavorecidos y se tiene acceso a las mesas electorales.
- Integrar la educación /inscripción de los votantes con esfuerzos y educación cívica de amplia base. La educación relacionada con el votante o con la campaña electoral es importante para informar a los ciudadanos acerca de los mecanismos y las consecuencias de votar, de las distintas opciones políticas y programas electorales. La educación cívica se orienta hacia más allá del suceso electoral para hacer aumentar el grado de conciencia de los derechos y

responsabilidades políticas y de la igualdad de género, racial y religiosa.

- Asegurar que la educación cívica comienza con anterioridad a las elecciones y que se mantiene como parte de un proceso de democratización en curso. Institucionalizarla mediante “líderes nacionales” en sectores clave. Asegurar la aprobación y el apoyo de los Jefes de Gobierno, ministerios, organismos públicos y organizaciones no gubernamentales de base amplia, a fin de asegurar que las campañas de educación figuren en el programa nacional.
- Llevar a cabo un enfoque paralelo de educación cívica para los funcionarios públicos y la sociedad civil. Realizar cursos para la capacitación de capacitadores destinados a las personas que se encuentran en posiciones de “liderazgo” (funcionarios públicos, parlamentarios, miembros del poder judicial, el ejército, la policía, los maestros y los líderes religiosos). Al mismo tiempo, asegurar educación cívica y jurídica, que cubra una base amplia y con objetivos concretos, para los grupos de la sociedad civil.
- Asegurar los medios adecuados para la solución de controversias electorales y la aplicación de los derechos individuales y colectivos. Los organismos encargados de tomar las decisiones sobre cuestiones electorales funcionarán mejor dentro del marco legal cuando sean independientes de la comisión electoral, bien como parte del sistema judicial o como una unidad autónoma.

### **Ejemplo**

*Durante la elección presidencial de Kenia de 2002, el PNUD coordinó el “Programa de Buena Gestión Pública para la Reducción de la Pobreza”, una iniciativa de facetas múltiples para la educación y capacitación de los votantes. Las actividades se entraron en 1) educación del electorado con base comunitaria, 2) capacitación y creación de*

*capacidades del personal de la Comisión Electoral, 3) vigilancia del estado de “preparación cívica” y 4) observar la situación preelectoral y postelectoral mediante observadores locales y nacionales. Todas las actividades se llevaron a cabo en estrecha asociación con el Gobierno de Kenia, la Comisión Electoral y el Instituto de Educación en Democracia (IED). El apoyo técnico recibido de los Voluntarios de las Naciones Unidas, Transparencia Internacional, el Instituto de Medios de Información y organizaciones locales de orientación religiosa reforzaron el compromiso con un proceso democrático en todos los niveles. Las elecciones consideradas,” las más libres y justas en la historia de Kenia” con escasa corrupción, conducta ordenada, respeto de la ley y gran afluencia de votantes, tuvieron éxito en última instancia por la preparación para el cambio y el compromiso con la democracia asumido por todo el pueblo de Kenia.*

### **Ejemplo**

*La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) proporcionó apoyo técnico para organizar el programa de votantes, realizado fuera de Kosovo, en las elecciones municipales de 2000. En asociación con el ACNUR y el Centro Internacional para el Desarrollo de la Política de Migración, la OIM estableció un Grupo Rector de Elecciones para los Refugiados que incorporó la participación de más de un millón de albaneses que se vieron obligados a huir de la provincia durante la guerra.*

*Mediante una sofisticada campaña de información, incluidos los medios de comunicación, redes y asociaciones de clubes, el programa proporcionó vínculos directos a los votantes mediante una línea especial de teléfono y acceso directo a las urnas. Como resultado, más del 90 por ciento de los kosovares que se calcula que residen fuera de Kosovo participaron en la elección local de 2000. Partiendo de este sistema amplio e innovador de inscripción de votantes, la OSCE inició subsiguientemente un sitio multilingüístico en la web para que los votantes potenciales de todo el mundo*

*se inscribieran y votaran por correo en las elecciones municipales de Kosovo de 2002. Como resultado, mas 80.000 personas de 40 países ejercieron en todo el mundo sus derechos electorales y presentaron su solicitud para votar.*

## **5. La movilización del apoyo público para el establecimiento de partidos políticos responsables y de trayectoria transparente puede fomentar un sistema multipartidista competitivo.**

La seguridad de disponer de foros políticos competitivos que representen a los diferentes electorados, intereses y programas es esencial en cualquier sistema electoral multipartidista. La existencia de partidos políticos creíbles y sólidos resulta vital para los procesos políticos democráticos y transparentes<sup>11</sup>. Estimulan la participación electoral, fijan prioridades a las diferentes alternativas entre las diferentes cuestiones, agregan intereses específicos a las coaliciones amplias e integran a los ciudadanos en el Estado y en el proceso político.

A menudo los partidos políticos carecen de condiciones e incentivos necesarios para participar de manera responsable y transparente. El apoyo técnico externo puede resultar importante para “allanar” el terreno de juego. La asistencia puede incluir una labor de apoyo en torno a la cuestión del acceso a los medios de información o reformas legislativas para asegurar una financiación equitativa y transparente de los partidos. El apoyo a los partidos en los niveles primarios del proceso electoral puede ser especialmente importante para ampliar la responsabilidad e invitar la participación de nuevos candidatos políticos. El apoyo puede también orientarse a las operaciones internas de los partidos, en la recaudación de fondos, la planificación de la campaña electoral, la selección de candidatos y su capacitación. Cuando se dirigen estratégicamente, y al público en general, estas iniciativas pueden asegurar

que los partidos mantengan vínculos verdaderos con la comunidad, obtengan una representación amplia y diversa, respondan ante sus electores y tengan estructuras democráticas internas.

### **¿Qué hay que hacer?**

- Demostrar los beneficios de los procesos multipartidistas transparentes y responsables a los partidos políticos y al público en general. Identificar, junto con los distintos partidos, las esferas de apoyo que propiciarán una competencia equilibrada; aumentar la toma de conciencia y movilizar la demanda pública de instituciones políticas representativas.
- Proporcionar apoyo imparcial y equitativo para reforzar los procesos democráticos internos y externos en los partidos políticos. Evaluar el entorno normativo y la constitución de los distintos partidos a fin de definir el ámbito exacto de la asistencia técnica.
- Ajustar las actividades a los reglamentos nacionales sobre las actividades de los partidos, por ejemplo, en materia de financiación o el uso de fondos públicos en las elecciones. Definir claramente, junto con los interesados nacionales y locales, los reglamentos de los partidos y determinar mecanismos para equilibrar las oportunidades.
- Definir claramente los criterios de apoyo a los partidos políticos y asegurar que el proceso sea público y transparente. Si es adecuado, realzar la representación de los partidos apoyando a nuevos candidatos durante las elecciones primarias. Difundir información sobre el apoyo técnico a los nuevos partidos y a los partidos ya establecidos por conducto de los medios de información y otras redes políticas y sociales.
- Incorporar a la sociedad civil para que participe en campañas contra la corrupción, a fin de fomentar la

transparencia de las instituciones y hacer que los funcionarios públicos rindan cuentas. Aumentar el grado de conciencia pública, suministrar conocimientos jurídicos y movilizar a los ciudadanos para pedir medidas contra la corrupción en las instituciones públicas.

- Asegurar que el proceso de delimitación de las fronteras electorales sea transparente e independiente de las presiones políticas contrapuestas. Garantizar que una comisión electoral independiente o un organismo de decisión mantenga una supervisión directa en esta materia.

### **Ejemplo**

*El proceso de elección de Timor Oriental de 2001 ilustra cómo los enfoques complementarios pueden utilizarse para fortalecer a los partidos políticos y “nivelar” el terreno de juego, a fin de establecer un robusto sistema de varios partidos políticos. A nivel de la comunidad, el UNIFEM proporcionó capacitación dirigida a las candidatas para formalizar su participación en los procesos políticos. Junto con la Dependencia de Asuntos de Género de la Administración Provisional del Timor Oriental, el UNIFEM organizó cursillos para capacitar y apoyar a las candidatas en la elección de 2001. Como resultado, el 26% de los nueve miembros elegidos al Parlamento eran mujeres. Además, muchos participantes decidieron no presentarse como candidatas y en vez de ello crearon un grupo de presión de mujeres para continuar promoviendo el liderazgo de las mujeres en la política. Con base en este éxito, el UNIFEM está actualmente trabajando con la Oficina para la Promoción de la Igualdad a fin de continuar capacitando a posibles candidatas para las elecciones a nivel de aldea.*

*A escala nacional, durante las elecciones de 2001, el PNUD trabajó en asociación con el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA) para patrocinar un Centro de Recursos de Partidos Políticos a fin de ampliar el apoyo*

*técnico y logístico a los partidos políticos. Establecido en diferentes distritos locales, los centros proporcionan acceso a computadoras, servicios de transporte, material de campaña y un grupo de mediación en cuestiones relativas a los medios de información para escuchar las quejas sobre la cobertura de las elecciones. Con base en el informe del proyecto del PNUD, todos los partidos menos uno, y todos los candidatos independientes solicitaron apoyo al Centro. El éxito de los partidos recién constituidos en las elecciones se atribuye en parte a los centros de recursos, y a su papel en informar a los ciudadanos acerca de sus distintas opciones políticas.*

### **Ejemplo**

*En el contexto de las elecciones para la Asamblea Nacional en Camboya de 2003, la publicación “Equity News” resultó decisivo para asegurar unas elecciones libres y justas mediante una cobertura equilibrada e imparcial de la campaña en los medios de comunicación. También resultó crucial para difundir de manera más amplia la función y el papel de los medios de información de Camboya. Iniciado por el PNUD y el Comité Nacional de Elecciones, Equity News aseguró asignaciones equitativas de cobertura en los medios de información a los partidos políticos, sobre la base de una fórmula preestablecida, anunciada públicamente<sup>12</sup>. En apoyo del experimento, el PNUD proporcionó asistencia técnica sobre control de los medios de información, gestión de los riesgos y diseño del contenido.*

*En general, el proyecto estableció las bases para el progreso periodístico en Camboya. Los formatos de noticias no convencionales, tales como las entrevistas el uso de material de archivo, los debates en directo y las opiniones de una gama de partidos, promovieron la transparencia e hicieron aumentar el grado de escrutinio público sobre el proceso político. El impacto de Equity News se extendió mucho más allá de sus prioridades de apoyar a los partidos políticos competitivos. Con su orientación*

*hacia una cobertura franca y exigente, hizo que las demás informaciones de los medios no relacionadas con la campaña comenzaran a tratar temas contenciosos como la intimidación a los votantes y los derechos del emigrante.*

### **Ejemplo**

*Durante la elecciones presidenciales de 2002 en Costa Rica, Transparencia Internacional (TI) lanzó un programa contra la corrupción para vigilar independientemente las finanzas de la campaña política, investigando los gastos y las contribuciones de cada candidato. Invitó a ocho candidatos presidenciales a firmar un acuerdo para proporcionar regularmente la información; no todos firmaron inicialmente, pero debido a la creciente presión pública cooperaron en las rondas electorales subsiguientes. El programa reveló claramente que los partidos subvaloraban y no declaraban todos sus gastos de campaña. El amplio apoyo de la prensa y la creciente sensibilización pública acerca de la financiación de las campañas políticas demandaba un grado más alto de transparencia en las cuentas públicas. El programa también denunció la existencia de subterfugios legales en los reglamentos que regían las finanzas de los partidos. Se crearon las condiciones adecuadas para que los grupos de la sociedad civil pidieran la reforma de la legislación que regulaba las finanzas de los partidos y para imponer sanciones legales que exigieran la responsabilidad de los funcionarios públicos.*

<sup>1</sup> Como se indica en el Informe sobre Desarrollo Humano de 2002 “las elecciones son el paradigma de la responsabilidad exigible...ninguna forma de responsabilidad es más directa, ninguna forma de participación es más igualitaria. Pero sería un error equiparar la democracia con la celebración de elecciones regulares...la democracia también requiere instituciones que funcionen (página 54).

<sup>2</sup> El PNUD caracteriza una “elecciones libres y justas” mediante el sufragio universal, inscripción abierta, voto seguro y secreto, acceso universal a las mesas electorales, la independencia de los

órganos de supervisión y la libertad de expresión y asociación. UNDP and Governance, Experiences and Lessons Learned, MDGD.

<sup>3</sup> Según el Marco de Financiación Multianual de 2003, el 42% del total de los gastos del programa en 2000-2002 se destinó a la gestión pública democrática. Esta cifra incluye iniciativas por parte del UNIFEM, los Voluntarios de las Naciones Unidas y otros organismos del PNUD.

<sup>4</sup> Para más orientación sobre las responsabilidades en la provisión de asistencia, véase Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de las Naciones Unidas y PNUD: Nota de Orientación sobre la Asistencia Electoral, 2001.

<sup>5</sup> USAID: Managing Assistance in Support of Political and Electoral Processes, 1999.

<sup>6</sup> El número de CUESTIONES ESENCIALES de mayo de 2002 “Asistencia Legislativa” proporciona un examen más a fondo.

<sup>7</sup> Por ejemplo, los grupos de la sociedad civil identifican y representan mejor a los electores y el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas tiene una ventaja comparativa para movilizar a los observadores imparciales que convaliden las elecciones.

<sup>8</sup> Según la nota de orientación del PNUD y del DAP/DAE, la DAE desempeña un papel directo en la observación que es “normalmente independiente de cualquier apoyo del proyecto al proceso electoral, sistemas o instituciones.” El PNUD es el principal coordinador de las misiones de observación internacionales y nacionales, aportando una valiosa presencia sobre el terreno y conocimientos sobre el país.

<sup>9</sup> Véase la Nota de Práctica del PNUD: Sistemas y Procesos Electorales, 2003, para un examen ulterior de una alternativa, el Fondo Temático sobre la Gestión Pública Democrática, en que los fondos de los donantes asignados se mantienen en un servicio central.

<sup>10</sup> UNIFEM: Review of Pacific Women in Politics, 1998-2002, en donde se examina la inclusión de un programa político transformador (página 6).

<sup>11</sup> Según la definición de USAID, un “partido político” es cualquier entidad que compite por un cargo de libre elección, bien se trate de un movimiento político, partido, una coalición o una alianza. USAID Political Party Assistance Policy, septiembre de 2003.

<sup>12</sup> La fórmula, establecida por el Ministerio de Información y el NEC, incluía el número de sitios que cada partido tenía en el Parlamento y la media de votos que recibieron en las elecciones de 1998 y 2002. PNUD “Equity News” (página 5).

## Referencias

### Fuentes del PNUD

#### Evaluaciones

- PNUD. Electoral Support and Progress Toward Outcome in Yemen, junio 2003.
- PNUD. Evaluation of Electoral Assistance for Albania, julio 2001.
- PNUD. Final Evaluation Report of UNDP Support to Guyana Elections-1997-2001.
- PNUD. Mid-Term Evaluation of UNDP's Global Programme on Governance, marzo 2000.
- PNUD. National Assembly Election in Cambodia, julio 2003.
- PNUD. Strengthening Democracy: The 2002 Electoral Process in Mali, febrero 2003.

#### Informes

- PNUD. Assistance for the 2001 General Election in Fiji, Interim Project Report, octubre 2001.
- PNUD. Assistance Programme for the 2001 Constituent Assembly and the 2002 Presidential Elections in East Timor, Project Report. noviembre 2003.
- PNUD. Partners in Human Development: UNDP and Civil Society Organizations, 2003.
- PNUD. Electoral Systems and Processes, Practice Note. Septiembre 2003.
- PNUD. Equity News: A Breakthrough in Cambodian Election Broadcasting, agosto 2003.
- PNUD. Report on the Elections of the Commune Councils, Cambodia, marzo 2002.
- PNUD. Strengthening Devolution in Pakistan-Capacity Development of Women Councillors, octubre 2003.
- PNUD. Support for Women in 2001 Elections in East Timor, octubre 2001.
- PNUD. Supporting Democratic Electoral Processes in Pakistan, Project Activities and Success Criteria PNUD/UNV. Report on UNV Contributions to the Electoral Process in Kenya, febrero 2003.
- PNUD/PNUD and Electoral Assistance: Ten Years of Experience, 1999.
- PNUD/UNIFEM. Review of Pacific Women in Politics, 1998-2001.
- PNUD/UNIFEM. Women, War, Peace: Progress of the World's Women, 2002.

#### Otras Fuentes

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Center for Democracy and Government. Managing Assistance in Support of Political and Electoral Processes, enero de 2000.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. USAID Political Party Assistance Policy, septiembre de 2003.
- Asia Foundation. Summary of Observations of the U.S Long Term International Observation Group During the 2003 Cambodian National Assembly Election, septiembre de 2003.
- Asia Foundation. National Advocacy, A Path to Reform, abril de 2002
- Asia Foundation. Access to Justice: Best Practices Under the Democracy Partnership, abril de 2002.
- Carter Center. Observing the 2002 Mali Presidential Elections, Final Report, octubre de 2002.
- Comisión Europea (UE). Voter Education in the Context of Electoral Support, septiembre de 2001.
- Commonwealth Secretariat. Report and Workshop on Domestic Election observers, mayo de 1999.
- Department for International Development (DFID – Reino Unido). Elections and the Electoral Process: A Guide to Assistance, Second Edition, 2003.
- Doherty, Ivan. Democracy Out of Balance: Civil Society Can't Replace Political Parties, Policy Review, de 2001.
- Human Rights Watch. Cambodia's Commune Elections: Setting the Stage for the 2003 National Elections, abril de 2002.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations, 1999.
- National Democratic Institute (NDI). Media Monitoring to Promote Democratic Elections, 2002.
- Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional. SIDA Governance Program in Honduras, 2002.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Policy Brief, The Fight Against Bribery and Corruption, septiembre de 2003.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Evaluation of External Voting Programmes: An Analysis of IOM's Role in Kosovo, octubre de 2001.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Office for Democratic Institutions and Human Rights, Towards a Standard Election Dispute Resolution System, 2000.

Transparency International: Central America, Mexico and the Caribbean, Global Corruption Report, 2003.

Unión Interparlamentaria (UIP), Rwanda Leads World Ranking of Women in Parliament. Octubre de 2003.

## **Instituciones para consulta**

### **Naciones Unidas**

**DAP/DAE** – División de Asistencia Electoral <http://www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhome.htm>

**DevLink** – Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo <http://www.undg.org/>  
Naciones Unidas <http://www.un.org/>

**PNUD** – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo <http://www.undp.org/>

**UNIFEM** – Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. (fondo administrado por el PNUD)  
<http://www.unifem.org/>  
<http://www.womenwarpeace.org>

**VNU** – Voluntarios de las Naciones Unidas <http://www.unv.org/>

### **Otras fuentes**

**Asia Foundation** <http://www.asiafoundation.org>

**Asian Network for Free Elections** [www.forumasia.org/anfre/](http://www.forumasia.org/anfre/)

**The Carter Center** <http://www.cartercenter.org>

**CIDA** – Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional <http://www.cida.org/>

**Danida** – Organismo Danés de Desarrollo Internacional <http://www.um.dk/english/>

**DFID** – Department for International Development (Reino Unido) <http://www.dfid.gov.uk/>

**GTZ** - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (cooperación alemana)  
<http://www.gtz.de/publikationen/english/>

**IDEA** - International Institute for Democracy and Electoral Assistance <http://www.idea.int>

**IED** - Institute for Education in Democracy, Kenya <http://www.iedafrica.org>

**IFES** - International Foundation for Election Systems <http://www.ifes.org>

**NDI** - The National Democratic Institute for International Affairs <http://www.ndi.org>

**OCDE** – Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos <http://www.oecd.org>

**OIM** – Organización Internacional para las Migraciones <http://www.iom.int/>

**OSCE** – Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa <http://www.osce.org/odihr>

**SIDA** – Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional <http://www.sida.org/>

**Transparency International** <http://www.transparency.org>

**Unión Europea** <http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation>  
<http://www.eu.int/comm/budget>

**UIP** – Unión Interparlamentaria <http://www.ipu.org/english/home.htm>

**USAID** – Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional <http://www.usaid.gov>

**World Movement for Democracy** <http://www.wmd.org>

La serie de “Nociones esenciales” sintetiza los principales casos de experiencia adquirida y de recomendaciones formuladas por el PNUD y otros organismos del desarrollo acerca de determinadas cuestiones. Su finalidad es proporcionar a las oficinas exteriores del PNUD y a la Sede un acceso fácil a la experiencia adquirida con las evaluaciones..

Oficina de Evaluación  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
(PNUD)  
One United Nations Plaza  
New York, NY 10017, Estados Unidos de América

Teléfono: +1 (212) 906 5095  
Fax : +1 (212) 906 6008  
Intranet : <http://intra.undp.org/eo>  
Internet : <http://www.undp.org/eo>