

Lina Marcela Escobar Martínez

TRANSFORMACIONES DEL PROCESO ELECTORAL COLOMBIANO EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA

Un estudio retrospectivo y prospectivo



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**



Centro de Estudios
en Democracia
y Asuntos Electorales

**TRANSFORMACIONES DEL PROCESO
ELECTORAL COLOMBIANO
EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA**

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

TRANSFORMACIONES DEL PROCESO ELECTORAL COLOMBIANO EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA

Un estudio retrospectivo y prospectivo



Investigadores:

- Alejandro Londoño Congote
- María Mónica Pérez López

Asistente de investigación:

- Paula de Filippo

Primera edición: Bogotá D. C., junio de 2018

ISBN 978-958-35-1192-9

2964 20180035930

© Registraduría Nacional del Estado Civil

Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE)

Diagramación y diseño de cubierta:

Editorial Temis S. A., 2018

Impresión: Editorial Nomos

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Todos los derechos reservados.



JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA
Registrador Nacional del Estado Civil

JAIME HERNANDO SUÁREZ BAYONA
Registrador Delegado en lo Electoral

LUIS FERNANDO CRIALES GUTIÉRREZ
Registrador Delegado para el Registro Civil y la Identificación

ERIKA SARQUIZ MATTA
Coordinadora Grupo de Trabajo CEDAE



Lina Marcela Escobar Martínez
Autor

Alejandro Londoño Congote / María Mónica Pérez López
Investigadores

Paula de Filippo
Asistente de Investigación

Bogotá, Colombia, 2018

Las opiniones y afirmaciones contenidas en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen ni al Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales ni a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

PRESENTACIÓN

Este año la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), cumple 70 años, garantizando el efectivo cumplimiento de las funciones constitucionales y legales encomendadas. Actualmente es una entidad con autonomía administrativa, contractual y presupuestal, que ha adelantando todas las medidas político administrativas para organizar el registro de la vida civil e identificación de los colombianos por un lado, y la realización de los procesos electorales por el otro, como plena garantía de participación ciudadana de los colombianos.

Durante estos años, la Registraduría Nacional se ha ido transformando a la vanguardia de los más altos estándares internacionales e incluso se ha convertido en un modelo a seguir en algunos aspectos electorales, logrando con ello que cada día se logre una mayor participación política de los colombianos, no sólo desde una dimensión de elegir y ser elegido, sino desde otras perspectivas que promueven la gobernanza y con ello una mayor apropiación de los ciudadanos de sus procesos políticos e instituciones.

En este texto el lector podrá encontrar una descripción del proceso de gobernanza electoral que se ha desarrollado en el contexto global y cómo la Registraduría Nacional lo ha implementado en el territorio colombiano, así como las relaciones de cooperación que ha desarrollado con otros órganos a nivel internacional, lo cual ha beneficiado la garantía de los derechos de los ciudadanos colombianos con altos estándares.

El buen gobierno en materia electoral ha hecho énfasis a nivel global en temas como la organización y administración electoral, la asistencia electoral efectiva, los costos de registro de electores y las elecciones, estímulos a la democracia directa y los mecanismos de participación ciudadana, la educación electoral, la atención electoral de personas en condición de discapacidad, el voto electrónico y el voto en el extranjero. La Registraduría Nacional del Estado Civil por su parte, ha ido avanzando en todos estos temas, tanto desde una perspectiva reglamentaria como de planificación de actividades, metas y proyectos de la entidad, logrando resultados bastante positivos y que cada día son mas reconocidos por la comunidad nacional e internacional.

Por otra parte, el texto que se pone a consideración del lector presenta la concreción en el campo electoral de los principios de rendición de cuentas, participación, equidad, transparencia y eficiencia. Elementos absolutamente relevantes para el desarrollo de un buen gobierno y que la Registraduría Nacional conocedora del papel de los principios como mandatos de optimización se ha preocupado de maximizar cada día bajo el mandato constitucional de no regresividad de los derechos.

Prueba de lo anterior, es que en los últimos años se ha venido consolidando la rendición de cuentas como un proceso permanente en nuestra institución, que cuenta con la participación de diferentes y numerosos actores pues se han abierto espacios como las mesas regionales y las audiencias públicas para la socialización de las decisiones, acciones y resultados. Asimismo, anualmente se rinde un informe de gestión y resulta-

dos “Colombia es democracia, Registraduría su garantía”, el cual puede ser consultado por los ciudadanos a través de la página web¹, ya que es de libre acceso y con ello se promueve el principio de transparencia en la entidad.

Por otro lado, se propuso consolidar el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales – CEDAE como centro de investigación, capacitación de las áreas misionales y formación en valores cívicos y democráticos que sirva de referente a nivel nacional y regional, brindando servicios a los colombianos, a las entidades públicas y privadas, así como a los partidos y movimientos políticos. Generando con ello una educación electoral que fortalezca la participación ciudadana en condiciones materiales de igualdad y en donde las posibilidades de corrupción se disminuyan en la medida en que los electores se apropien de su derecho y deber como lo es el voto en Colombia y no estén dispuestos a incurrir en conductas ilícitas en torno al proceso electoral.

Así mismo, se han mejorado los procesos electorales y de participación ciudadana por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la optimización del recurso humano de la Entidad, con lo cual se ha garantizado la transparencia, confiabilidad y eficiencia de las elecciones y de los diferentes mecanismos de participación ciudadana, teniendo en cuenta los cambios y adaptaciones necesarias a propósito de los Acuerdos y las fases del posconflicto. De igual forma, la Registraduría Nacional ha hecho grandes esfuerzos para modernizar la infraestructura tecnológica, orientada a la optimización de procesos misionales y de apoyo que permiten responder en condiciones de oportunidad y eficacia a la sociedad².

Todo lo anterior, con el fin de responder a las necesidades de los colombianos, fortaleciendo nuestra institución, dándole un papel más protagónico al ciudadano donde pueda velar por la ejecución y garantías de sus derechos por parte de la Registraduría Nacional, apuntando a un buen gobierno desde las instituciones, en el marco de las exigencias globales propias de los Estados que hacen parte de la OCDE.

Así entonces, la Registraduría Nacional del Estado Civil pone a consideración de la comunidad este trabajo, en donde se muestran de una manera sistemática los esfuerzos y transformaciones de la institución para garantizar y maximizar los derechos de los colombianos, dando cumplimiento a los principios de transparencia, eficiencia y participación, entre otros.

JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA
Registrador Nacional del Estado Civil

¹ <https://www.registraduria.gov.co/-Informes-de-Gestion,40->

² <http://www.registraduria.gov.co/-Plan-de-Accion-.html>.

ÍNDICE GENERAL

Presentación	PÁG. IX
Introducción	1

CAPÍTULO I

EL BUEN GOBIERNO Y LAS TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES DEL ESTADO

1. La gobernanza. Un concepto indeterminado en diferentes contextos de creación	4
2. Transformaciones del Estado a raíz de la implementación de la teoría de la gobernanza.....	13
3. Tipologías de la gobernanza	17
A) Gobernanza liberal.....	17
B) Gobernanza eficaz.....	17
C) Gobernanza regional.....	18
D) Gobernanza corporativa.....	18
E) Buena gobernanza.....	18
F) Gobernanza electoral	19
4. La gobernanza desde la óptica de la globalización.....	20

CAPÍTULO II

DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL ELECTORAL

1. De la globalización al derecho administrativo global	25
2. Administraciones globales en materia electoral.....	30
A) Precisiones metodológicas.....	30
B) Servicio de Instrumentos de Política Exterior de la Comisión Europea (FPI).....	31
C) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Grupo de Gobernabilidad Democrática	32
D) Unión Interamericana de Organismos Electorales.....	35
E) Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El Centro de Asesoría y Promoción Electoral, IIDH/CAPEL	37
F) Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	38
G) Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA).....	39

	PÁG.
H) The International Foundation for Electoral Systems (IFES)	40
I) IDEA International.....	41
J) National Endowment for Democracy	42
K) Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).....	43
L) Center for Research of Direct Democracy (C2D)	44
3. Indicadores de derecho administrativo global y gobernanza en materia electoral.....	44
A) Administración electoral.....	45
B) Asistencia electoral efectiva	51
C) Costos del registro y las elecciones	56
D) Democracia directa.....	63
E) Educación electoral.....	64
F) Elecciones y discapacidad	65
G) Voto electrónico	67
H) Voto en el extranjero.....	69

CAPÍTULO III

PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL EN MATERIA ELECTORAL

1. Precisión metodológica y terminológica	71
2. Principio de la rendición de cuentas.....	71
A) Administración electoral.....	72
B) Asistencia electoral efectiva	75
C) Costos del registro	75
3. Principios de participación y equidad	75
A) Administración electoral.....	78
B) Educación electoral.....	79
C) Elecciones y discapacidades.....	79
D) Voto en el extranjero	80
4. Principio de transparencia	80
A) Administración electoral.....	82
B) Asistencia electoral efectiva	84
C) Educación electoral.....	85
D) Voto electrónico	86
E) El deber de motivación	86
5. Principio de eficiencia	87

CAPÍTULO IV

IMPLEMENTACIÓN DE LA GOBERNANZA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTORAL POR PARTE DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL COLOMBIANA

1. Precisión metodológica	89
---------------------------------	----

	PÁG.
2. Asistencia electoral efectiva.....	89
3. Costos del registro y las elecciones.....	92
A) Campañas al Congreso de la República.....	93
B) Campañas a la Presidencia de la República.....	94
4. Democracia directa.....	97
5. Educación electoral.....	102
6. Elecciones, discapacidad y población vulnerable.....	105
7. Elecciones y medios de comunicación.....	108
8. Elecciones y seguridad.....	109
9. Elecciones y tecnología.....	111
10. Escrutinio de votos.....	112
11. Logística electoral.....	113
12. Voto electrónico.....	120
13. Voto en el extranjero.....	121
Conclusiones.....	123
Bibliografía.....	129

INTRODUCCIÓN

La sociedad siempre está en constante cambio lo que implica que el sistema normativo también debe responder a las necesidades que se van presentando día a día, frente a ello se crean diferentes corrientes que buscan responder a tales necesidades o mejorar lo ya establecido, un ejemplo de ello es la Gobernanza o Buen gobierno.

Se puede afirmar que por ello hay diferentes transformaciones en los diferentes órganos del Estado, que se traducen en buscar cómo se relaciona el ciudadano con el Gobierno, mejorando el acceso a la información gubernamental, la participación, la cantidad y la calidad de información que reciben los ciudadanos.

Por ello, esta investigación busca conceptualizar la palabra “Gobernanza” tanto en el sector público como en el privado, sus definiciones, y como su ejecución en diferentes sistemas de gobierno han implicado cambios institucionales, acordes a sus principios y su relación con otros conceptos.

Posteriormente se analizará el aporte del Derecho Administrativo como la administración formada por principios de derecho administrativo. Analizando el cambio de los patrones de la regulación transnacional, a través de su autorregulación, entre particulares y su aporte en el derecho electoral, los organismos internacionales que han desarrollado el tema como La Unión Europea, por medio de la Comisión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El Centro de Asesoría y Promoción Electoral, IIDH/CAPEL entre otros, así mismo se hace una relación entre los principios de gobernanza y los indicadores de derecho administrativo.

Asimismo, se analizarán los indicadores de derecho administrativo global y gobernanza en materia electoral como la Administración electoral, su Contexto global y gobernanza, la Asistencia electoral efectiva, el costo del Registro y las Elecciones, la Democracia directa, la educación electoral, Elecciones y discapacidad, el Voto electrónico y el voto en el extranjero.

Por último, se analizó el grado de aplicación de cada uno de los indicadores en materia electoral en Colombia, y como se ha desarrollado cada uno dentro de nuestra regulación interna.

CAPÍTULO I

EL BUEN GOBIERNO Y LAS TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES DEL ESTADO

Por muchos años el estudio de la estructura del Estado desde la dimensión normativa ha estado a cargo del derecho constitucional y del derecho administrativo, sin embargo, dado el proceso de globalización y su impacto en los sistemas jurídicos, hoy los análisis se realizan desde el contexto y con enfoques particulares; incluyendo disciplinas y métodos propios de la economía, el desarrollo, la política, la sociología, la antropología, la historia y la cultura, etc.

Esta nueva perspectiva de abordar el estudio de los objetos jurídicos, ha hecho que se redimensionan los papeles de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y que la actividad de los órganos de control y de los órganos autónomos de cada Estado, se enmarquen en dinámicas que trascienden a la estructura y organización del Estado en desarrollo de sus funciones, así mismo, se preocupa por generar un mayor grado de participación de la ciudadanía en la administración y gestión de la cosa pública, al igual que por lograr un buen funcionamiento y calidad en la prestación de los servicios públicos.

En consonancia con lo anterior, se advierte que la sociedad a nivel mundial manifiesta de diversas formas la necesidad de sistemas de gobierno más democráticos y demanda por ellos, y al mismo tiempo exige la posibilidad de vigilar y fiscalizar el actuar del Estado; pues los ciudadanos ejercen un papel activo en la promoción y la reivindicación de la sociedad ante el Estado, lo que ha generado una transformación institucional con nuevas relaciones de poder a corto, mediano y largo plazo¹.

Para que dichas transformaciones puedan producirse es necesario que exista expansión de las libertades, igualdad social, democratización y reestructuración de las instituciones estatales², que den paso a procesos de descentralización,

¹ RICARDO UVALLE BERRONES, "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado Convergencia", en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, núm. 45, septiembre-diciembre, 2000, pág. 4. Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, págs. 51-69.

² V. G. SALAZAR (1998), De la participación ciudadana. Capital social constante y capital social variable (explorando senderos trans-liberales), en *Proposiciones* núm. 28, 1998, Santiago. Sur, págs. 146, 183, pág. 9.

desconcentración, delegación, privatización, mecanismos de interacción y cooperación entre actores del sector público y privado, así como de la sociedad civil, entre otros³.

Por otra parte, se observa que las decisiones jurídicas trascienden de la adecuación de las disposiciones y normas a los postulados constitucionales, o la subsunción de los hechos a las normas jurídicas, de ahí que se hayan generado conflictos entre los distintos órganos del poder público (en el caso del control abstracto y concreto de constitucionalidad) y más recientemente, incluso con el sector privado (en el caso del control concreto de constitucionalidad), ya que el ejercicio de la función jurisdiccional se ha convertido en un mecanismo para la coadministración y en algunos casos para la colegislación.

Así entonces, es posible afirmar que estas transformaciones de los diferentes órganos del Estado se relacionan con la “publicidad del poder, el acceso a la información gubernamental, la conexión funcional entre burocracia y democracia, la reforma del poder, la participación, el consenso y la representación política; comprende, además, la existencia de ciudadanos informados y organizados, así como el reconocimiento de que la correlación de fuerzas es elemento toral en la construcción y vigencia de la gobernabilidad democrática”⁴.

A lo expuesto, puede agregarse que actualmente las concepciones de la democracia superan la participación ciudadana en cuanto ejercicio directo del sufragio, puesto que incluye la intervención en la actividad y el ejercicio mismo del poder público, a fin de que sea posible vigilar, regular y supervisar dicha actividad⁵.

Todo lo anterior, nos genera la necesidad de estudiar el concepto de gobernanza o buen gobierno, sus variantes, las concreciones en el sistema jurídico y su relación con el proceso globalizador.

1. LA GOBERNANZA. UN CONCEPTO INDETERMINADO EN DIFERENTES CONTEXTOS DE CREACIÓN

En la actualidad es frecuente escuchar el término de gobernanza tanto en el sector público como en el privado, algunos trabajos académicos se han preocupado

³ MARÍA VICTORIA WHITTINGHAM MUNEVAR, Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 33, octubre, 2005, págs. 1-15. Centro Latinoamérica de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela, págs. 2 y ss.

⁴ RICARDO ÚVALLE BERRONES, “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado Convergencia”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, septiembre-diciembre, 2007, págs. 47-74. Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, pág. 71.

⁵ JOAQUÍN ORDÓÑEZ-SEDEÑO y ISAAC DE PAZ-GONZÁLEZ, *Estado constitucional y gobernanza: bases a una apertura democrática de las políticas públicas en México*, Vniversitas, núm. 134 enero-junio, 2017, págs. 169-208, Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia, pág. 182.

por delimitar el concepto y diferenciarlo de otros, como la gobernabilidad, o han reconstruido su evolución y contextos de surgimiento. De ahí, que para este aparte del trabajo se comenzará por la definición más general dada por la Real Academia Española (RAE) y luego se dará cuenta de algunas de las definiciones dadas por la doctrina de la disciplina jurídica y otras dadas en el campo de la economía y la administración; para finalmente, encontrar los lineamientos esenciales de la gobernanza y su materialización en el escenario jurídico colombiano.

Desde una *perspectiva de análisis semántico*, encontramos que la Real Academia Española, tiene dos definiciones para el término gobernanza, una es el Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” y la otra, “Acción y efecto de gobernar o gobernarse”⁶. Estas dos definiciones, enmarcan las discusiones en torno a la gobernanza, por un lado, el sector económico, se ha preocupado por la maximización de la eficiencia, la eficacia y la rentabilidad en la prestación de los servicios, y por otro lado, una visión desde la administración pública y del derecho, en donde el acento se pone en el nivel de legitimidad y capacidad de gobernar por parte de las autoridades sobre los administrados.

Documenta la doctrina, que en 1937 Ronald Coase definió la gobernanza como “aquella que es utilizada por las compañías para reducir los costos de transacciones que resultaría en una mejor coordinación económica” concepto que más adelante fue profundizado entendiéndose como “análisis de patrones de la articulación y cooperación entre actores y los acuerdos institucionales para coordinar sistemas sociales”⁷.

Es así como inicialmente la gobernanza se introdujo en los años 80 como “nuevas estrategias de administración pública” y pretendía optimizar la calidad del rendimiento y la influencia del costo beneficio de las relaciones⁸. En los años 90 el Banco Mundial consideró que la gobernanza se acercaba a cómo se ejerce el poder en la gestión de los recursos para el desarrollo, refiriéndose a recursos tanto económicos como sociales⁹. En el mismo sentido, autores como BEVIR consideran que la gobernanza nace de: 1) las reformas asociadas a la economía racional

⁶ Real Academia Española, recuperado de <http://dle.rae.es/2idshHBSmFV>, consultado: 5 de mayo de 2018.

⁷ I. REIS, *Gobernanza y de educación: perspectivas y conceptos*, 2013, pág. 104. Educación, Sociedad y Cultura, Edición 39.

⁸ K. AMOS, *Gobernanza y gobernabilidad: relación y relevancia de dos conceptos científico-sociales prominentes en la educación comparada*, 2010, págs. 23-38, vol. 36, Educación y búsqueda.

⁹ A. RODRÍGUEZ y L. WINCHESTER (1998), *Ciudades, gobernanza y democracia en América Latina*, en *Proposiciones*, núm. 28, 1998, Santiago. Sur. págs. 184-191.

(neoliberalismo), subcontratando y el new public magnament”, 2) las reformas asociadas a la sociología de racionalidad y 3) a las redes, asociaciones y gobernanza acompañada¹⁰.

Por su parte, KISSLER, HEIDENANN exponen que en sus inicios la gobernanza implicaba “políticas de desarrollo que se orientaban por determinados presupuestos sobre elementos estructurales como gestión, responsabilidades, transparencia y legalidad del sector público considerados necesarios al desarrollo de todas las sociedades”¹¹.

Desde estas perspectivas, para hacer posible la concreción de la gobernanza en los Estados, se necesitan “ciertas condiciones institucionales y estructurales, como por ejemplo: a) Las autoridades deben ser aceptadas para la labor de propender por el bienestar público y el manejo de los recursos, b) La sociedad civil debe ser fuerte, organizada y funcionalmente diferenciada en subsistemas y organizaciones que a su vez deben contar con autonomía. Las organizaciones y subsistemas no deben estar controladas políticamente y deben tener la capacidad de negociar sus intereses ante las autoridades, c) Los grupos sociales y organizaciones deben tener sentido de responsabilidad e identificación, d) Cada actor debe ser eficiente en su ámbito, no debe existir dominio sobre los demás y debe existir cooperación para la formulación de políticas públicas”¹².

Así entonces, vemos que la estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones¹³. Lo cual implica un ejercicio de poder amplio, que aplica nuevas “modalidades de asignar recursos y de ejercer control y coordinación, donde los actores gubernamentales no necesariamente son los únicos participantes ni los más importantes”¹⁴.

¹⁰ M. BEVIR, *Gobernanza democrática: una genealogía*, 2011, págs. 103-114, vol. 19, núm. 39, *Revista de sociología y política*.

¹¹ L. KISSLER & F. G. HEIDEMANN, (2006), “Gobernanca Pública: novo modelo regulatório para as relacoes entre Estado, mercado e sociedade”, en *Revista de Administraçao Pública*, 40(3), 479-499.

¹² JUAN MANUEL RAMÍREZ SÁIZ, *La gobernanza y el Consejo Económico-Social de Jalisco (CES-JAL)*. *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 29, mayo agosto, 2013, págs. 11-36. Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México, pág. 15.

¹³ IGNACIO TRUCCO, *Gobernanza y escalas como metáforas de lo social. Una indagación crítica de sus fundamentos*. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. vol. 12, núm. 19, 2012, págs. 99-138. Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina, pág. 108. En el mismo sentido RICARDO UVALLE BERRONES, “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado Convergencia”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, núm. 45, septiembre-diciembre, 2007, pág. 47, México, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, pág. 61.

¹⁴ LUDGER BRENNER y DAVID VARGAS DEL RÍO, *Gobernabilidad y gobernanza ambiental en México. La experiencia de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico*

Bajo esta consideración se parte del supuesto de horizontalidad entre los actores, posibilitando que las relaciones entre ellos se desarrollen en un plano de igualdad, lo que a su vez permite que las acciones sean conjuntas y voluntarias¹⁵. En consecuencia, permite que los ciudadanos puedan ser partícipes del control del poder, tomando en consideración quién gobierna, para que gobierna y cómo gobierna¹⁶.

Desde el estudio de la Sociología, la Antropología, la Psicología Social y la Ciencia Política la gobernanza envuelve al Estado, la sociedad civil y al sector privado en un mismo proceso, donde cada actor tiene un rol diferencial¹⁷. *En el área de la gestión pública* se consideró como una acción de gobierno, mientras que *para los economistas* la gobernanza representó una forma de participación de las empresas en el ámbito social y *para la ciencia política* correspondió a las interacciones entre el Estado y la sociedad¹⁸.

Sobre la definición de gobernanza *bajo la perspectiva de la formulación y aplicación de políticas públicas*, se dice que es “el diseño e implementación de políticas dirigidas a objetivos específicos, políticamente definidos. Los funcionarios públicos canalizan estas políticas a través de las diversas dependencias de gobierno organizadas jerárquicamente y están sujetas a los principios marcados por la ley y la realidad política. El gobierno es el actor más importante en la dirección de la sociedad, sin que ello implique que otros intereses no sean representados. Los funcionarios públicos reportan a los líderes políticos elegidos democráticamente”¹⁹.

Desde un *concepto integrador* la gobernanza puede entenderse como “la interacción entre una pluralidad de actores estratégicos, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil, y la participación

y *Psicosocial*, vol. 6, núm. 2, 2010, págs. 115-154. México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa Distrito Federal, pág. 117.

¹⁵ ALBERTO PACHECO PEDRAZA, *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, de Mario Bassols Cristóbal Mendoza, coordinadores, México, Antropología y Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana 2011 Frontera Norte, núm. 49, enero-Junio, 2013, págs. 197-201, en la Frontera Norte, Tijuana, México, pág. 198.

¹⁶ JOAQUÍN ORDÓÑEZ SEDEÑO y ISAAC DE PAZ, *Estado constitucional y gobernanza: bases para una apertura democrática de las políticas públicas en México*, pág. 186.

¹⁷ MARÍA VICTORIA WHITTINGHAM MUNEVAR, *Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*, págs. 1-15. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, pág. 4.

¹⁸ YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI, Los intereses públicos y la gobernanza *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. II, núm. 3, enero-junio, 2012, págs. 68-87. México, El Colegio de San Luis, A.C. San Luis Potosí, pág. 71.

¹⁹ JESÚS ANTONIO TREVIÑO CANTÚ, *Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica 10 a conceptual Contaduría y Administración*, núm. 233, enero-abril, 2011, pág. 121, México, Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, pág. 125.

en el gobierno de la sociedad en general, no de un único actor, sino que puede ser político, económico, social o cultural”²⁰.

Por otra parte, desde una *perspectiva policéntrica* la gobernanza “es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales”²¹ y cada uno de los actores tienen roles y papeles diferentes”²².

Buena parte de la doctrina considera que *la gobernanza tiene una doble connotación*, una dimensión analítica o descriptiva y una normativa o prescriptiva “por un lado, una acepción descriptiva que se refiere a la forma en que se conduce una sociedad y se organiza la acción colectiva para el logro de objetivos comunes; en ésta participan tanto actores públicos como privados. Por otro lado, tiene una connotación normativa (dada por los organismos internacionales). Esta es la que hace referencia a la *good governance* (las buenas prácticas; responde al qué hacer y cómo hacerlo)”²³.

Así pues, vemos como son diversos los enfoques y significados dados al concepto de la gobernanza desde las diferentes disciplinas y áreas del conocimiento,

²⁰ MIGUEL GUERRERO OLVERA, Una aproximación al papel de la Administración Pública en los procesos de gobernabilidad. Espacios 13, núm. 28, 2010, págs. 44-60. México, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, pág. 55.

²¹ MARÍA VICTORIA WHITTINGHAM MUNÉVAR, Aportes de la teoría y la praxis, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 33, octubre, 2005, págs. 1-15. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, pág. 5.

²² WHITTINGHAM MUNÉVAR, “¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?”, en *Revista Análisis Internacional*, núm 2, 2010, pág. 221.

²³ J. MA. SERNA DE LA GARZA (2010), “El concepto de la gobernanza en Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (Contribución para una interpretación de caso de la guardería abc) libro en formato electrónico <http://biblio.Pdf>. Otras definiciones de las dimensiones descriptiva y prescriptiva las encontramos en FRANCISCO LONGO, Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 46, febrero, 2010, págs. 73-102. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, pág. 78; JORGE M.; NICOLÁS COMINI, “La Gobernanza de la Seguridad en Iberoamérica Araucaria”, en *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 19, núm. 37, enero- 2017, págs. 405-426. Universidad de España; JUAN MANUEL PORTAL MARTÍNEZ, *Control interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública*, El Cotidiano, núm. 198. julio-agosto, 2016, págs. 7-13, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México, D. F., pág. 8, LUIS F. AGUILAR, “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 39, octubre, 2007, págs. 5-32. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, pág. 19.

a continuación, se expondrán otras definiciones, haciendo énfasis con negrilla en el texto del elemento diferenciador de cada uno, señalando la fuente.

Tabla 1. Definiciones doctrinales de gobernanza

<p>F. GRANA (2005, “Todos contra el Estado usos y abusos de la gobernanza”, en Espacio Abierto 14, 4, 501-529, http://redalycuaemex.mx/pdf/122/12214401.pdf</p>	<p>“Un <i>nuevo método de gobierno</i> que sugiere tomar decisiones colectivas, participativas de gestión”.</p>
<p>MARÍA FERNANDA MARTÍNEZ BROUCHOU, Gobernanza y legitimidad democrática. Reflexión Política, vol. 12, núm. 23, junio, 2010, págs. 96-107, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, pág. 127.</p>	<p>“Una <i>nueva relación Estado-sociedad</i>, como una guía de interacción entre actores interdependientes una forma de gobernar más cooperativa por la cual las instituciones y actores públicos y no públicos, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas”.</p>
<p>B. JESSOP (2002), Governance and Metagovernance On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. Bang (ed.). Governance, as En H.P. Social and Political Communication Manchester Manchester University Press, págs. 142-172.</p>	<p>“La <i>reflexiva auto-organización</i> de actores independientes envueltos en complejas relaciones de interdependencias recíprocas, con dicha auto-organización basada en el diálogo continuo y en el uso compartido de recursos para desarrollar proyectos conjuntos de beneficio mutuo y para gestionar las contradicciones y dilemas inevitablemente implicados en este tipo de situaciones”.</p>
<p>JON PIERRE (2000), Introduction: understanding governance, en Jon Pierre (Ed.). Debating Governance. Authority, Steering and Democracy, Nueva York: Oxford University Press.</p>	<p>“la gobernanza tiene un <i>significado dual</i>: por un lado se refiere a las manifestaciones empíricas de la adaptación del Estado a su ambiente externo, lo cual tiene lugar en los últimos años del siglo xx y, por otro lado, denota una representación conceptual o teórica de la coordinación del sistema social y el rol del Estado en este proceso. Desde esta perspectiva, la emergencia de la gobernanza no debe ser vista prima facie como una prueba del deterioro o declive del Estado, sino como su habilidad para adaptarse a cambios externos, como una respuesta institucional a las rápidas transformaciones del ambiente estatal en la última década del siglo pasado”.</p>

<p>E. SØRENSEN & J. TORFING (2005^a), Network governance and post-liberal democracy, Administrative Theory and Praxis, 27(2), 197-237.</p>	<p>“La <i>articulación horizontal de actores interdependientes a la vez que autónomos</i>, pertenecientes tanto al sector público como al privado, que interaccionan entre sí a través de continuas relaciones que tienen lugar en un marco regulativo, normativo, cognitivo e imaginario, que facilitan la autorregulación a la sombra de la jerarquía y que contribuyen a la producción de regulaciones públicas en el sentido amplio del término”.</p>
<p>RENATE MAYNTZ (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en la revista Reforma y Democracia núm. 21, Caracas Venezuela.</p>	<p>“una <i>nueva forma de gobernar más cooperativa</i> en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas”.</p>
<p>A. NATERA PERAL, La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP), núms. 33-34 (2005).</p>	<p>“<i>nuevo estilo de gobierno</i> distinto al de regulación jerárquica del Estado, pero también al del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales”.</p>
<p>ALI KAGANCIGIL (2003), “Apprivoiser la mondialisation: vers une regulation sociale et una gouvernance decratique”, en-Milani, Carlos et Solinis, German (dir), Decramocratie et gouvernance mondiale. Quelles regulations pour le XXIe siècle?, UNESCO, Paris, págs. 49-65.</p>	<p>“<i>sistema de coordinación</i> entre actores sociales múltiples y fragmentados, y un enfoque de políticas públicas que privilegia la concertación y la negociación para la toma de decisiones en contextos de pluralidad y complejidad de actores e intereses. Esta modalidad de gestión no constituye necesariamente instituciones u órganos específicos, sino que sus rasgos más distintivos están dados por prácticas y procedimientos. En otras palabras, la gobernanza es un proceso y no una estructura”.</p>
<p>LUISA FERNANDA CANO BLANDÓN, La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza Estudios Políticos, núm. 33, julio-diciembre, 2008, págs. 147-177. Colombia, Instituto de Estudios Políticos Medellín, pág. 152.</p>	<p>“Proceso mediante el cual una sociedad define sus objetivos estructurales y coyunturales de convivencia, así como la forma de organizarse para realizarlos, de modo que los propósitos sociales se vuelvan hechos sociales. En otras palabras, la gobernanza <i>es una acción colectiva</i> que, por un lado, define los fines o propósitos de la acción (componente intencional) y, por otro lado, define los medios idóneos para lograr los resultados propuestos”.</p>

<p>YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI, Los intereses públicos y la gobernanza Revista de El Colegio de San Luis, vol. II, núm. 3, enero-junio, 2012, págs. 68-87. México, El Colegio de San Luis, A.C. San Luis Potosí, pág. 70.</p>	<p>“Es la <i>definición de estrategias</i> que fomenten una mayor inclusión social, esto es, que garanticen a todos los miembros de la sociedad su capacidad para hacer uso de los derechos y prerrogativas que a la letra les otorga la ley”.</p>
<p>MARÍA FERNANDA MARTÍNEZ BROUCHOUD, Gobernanza y legitimidad democrática. Reflexión Política, vol. 12, núm. 23, junio, 2010, págs. 96-107. Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, pág. 126.</p>	<p><i>Entendida desde las interacciones sociales implica que:</i> (i) Desde una visión negativa, la sociedad está en la capacidad de oponerse y resistirse a las regulaciones estatales, esto se debe a que se parte de que la sociedad, y el mercado, tienen la capacidad de autogobernarse y por ello eluden los intentos de ser controlados por el Estado, siendo así “cualquier intento estatal de imponer políticas se encuentra con la resistencia y la evasión social”. (ii) Desde una visión positiva, los gobiernos reconocen que no pueden ocuparse de todo dando paso a otros sectores a intervenir, es decir, “las redes ubicadas en distintos sectores de políticas pueden acompañar al gobierno en el diseño o puesta en marcha de las políticas”.</p>
<p>LUIS F. AGUILAR, <i>Gobernanza y gestión pública</i>, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.</p>	<p>“la gobernanza consiste en el <i>proceso</i> de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos, los cuales se llevan a cabo en modo de asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales para definir políticas públicas y prestar servicios”.</p>

Elaboración propia

A grandes rasgos, puede decirse que las diversas orientaciones en torno al concepto de gobernanza parecen coincidir en que es una nueva forma de gobernar, en la cual las relaciones entre los diversos actores cambian sustancialmente y se generan modelos y sistemas de coordinación con propósitos concretos.

Es de resaltar que *la gobernanza ha sido confundida con otras teorías y conceptos como la democracia, el gobierno y la gobernabilidad*, entre otros. En este sentido, es posible afirmar que “la teoría de la gobernanza se distingue de otras teorías en que no sitúa las demandas (necesidades) en la sociedad, y las capacidades en los gobiernos. Por el contrario, necesidades y capacidades, en sus tensiones (dinámica de interacciones), pautas (complejidades e interdependencias)

y actores (diversidad de significados e interpretaciones) pueden contemplarse al mismo tiempo como elementos sociales y políticos, públicos y privados, sociales y estatales en sus mutuas interdependencias”²⁴.

¿Por otra parte, *la democracia se diferencia de la gobernanza* en tanto, en la primera “los actores sociales participan, y muchas veces su participación es decisiva, pero no gobiernan; la función de gobernar, en tanto conjunto de decisiones de carácter vinculante o de observancia general, sigue siendo una función exclusiva de los gobiernos y, en una democracia, de los gobiernos electos por voto mayoritario y sujetos a la constitución y a las leyes; la gobernanza, en cambio, afirma y sostiene la idea de que no sólo el gobierno, sino también los actores de la sociedad civil o del mercado gobiernan”²⁵.

A fin de *diferenciar la gobernanza del concepto de gobierno*, se puede decir que este último debe entenderse como entidad, compuesto por todos los organismos del Estado, que a través de sus funcionarios se ocupan de la toma de decisiones. Por su parte la gobernanza, involucra también este proceso de toma de decisiones pero ampliándolo, pues tiene como fundamento el que otros actores, como organizaciones públicas no-estatales, firmas comerciales, ciudadanos individuales y organizaciones internacionales participen también en el proceso, sin que por ello se entienda que el gobierno pierde su rol de actor central²⁶.

Asimismo, tal como se reseñó con anterioridad, la *governabilidad* se entiende como la capacidad de gobernar, entiéndase, la capacidad que tiene el Estado de crear e implementar políticas públicas, diferente a la gobernanza que, a través de su sistema participativo y cooperativo, toma los conflictos, necesidades y demandas de los diferentes actores para transformarlos en políticas²⁷. En otros términos, “La gobernabilidad hace referencia al conjunto de instrumentos y capacidades de que

²⁴ JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE, *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8 Oct. 2002, Lisboa, Portugal, pág. 4.

²⁵ RODOLFO CANTO SÁENZ, *Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 2, 2012, págs. 333-374. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. Distrito Federal, pág. 340.

²⁶ LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA, *El modelo estructural de gobernanza pública* Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 36, octubre, 2006, págs. 1-14. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, pág. 7.

²⁷ MIGUEL GUERRERO OLVERA, *Una aproximación al papel de la Administración Pública en los procesos de gobernabilidad. Espacios Públicos*, vol. 13, núm. 28, 2010, págs. 44-60. México, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, pág. 54. En el mismo sentido, LUIS F. AGUILAR, El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 39, octubre, 2007, págs. 5-32. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, pág. 13.

dispone el Estado para gobernar, mientras que gobernanza es un concepto más amplio que implica la posibilidad de inclusión de actores sociales y privados dentro de las tareas gubernamentales por lo que también se le conoce como “gobierno en red”. La gobernanza implica que a la democracia la dirija un sistema de gobierno, no un sujeto de gobierno, quien en últimas es necesario, pero no suficiente para gobernar. Siguiendo lo dicho con anterioridad, gobernabilidad pugna por fortalecimiento institucional de aquellos gobiernos considerados débiles, mientras que para la gobernanza la capacidad institucional ya existe, siendo entonces necesario fortalecer su capacidad directiva con la inclusión de sujetos externos al gobierno, pues considera que la mera institucionalidad no es suficiente”²⁸.

En la misma línea de lo expuesto, la gobernabilidad se considera como la capacidad que tienen los gobernantes, a través de la estructura política y administrativa del Estado, de conducir a los ciudadanos sin necesidad de represiones o crisis cíclicas.²⁹ Lo que implica a su vez la capacidad del sistema de satisfacer las demandas de la sociedad, es decir, la existencia de capacidades administrativas, de recursos, de gestión de representación, entre otros³⁰. Contrario a ello, la ingobernabilidad fue utilizada para hablar de las crisis democráticas, se caracterizó por “el crecimiento inmoderado de la administración gubernamental, y la dificultad que los Estados occidentales enfrentaban entonces para resolver los dilemas de la guerra fría”³¹.

2. TRANSFORMACIONES DEL ESTADO A RAÍZ DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA TEORÍA DE LA GOBERNANZA

Así pues, una vez diferenciados los conceptos y teorías cercanas a la de la gobernanza, la pregunta que surge al respecto es en torno a *¿Cuáles fueron las razones por las cuales los modelos tradicionales de gobernar y administrar el Estado fueron desplazados y transformados por la denominada gobernanza?*

²⁸ LUISA FERNANDA CANO BLANDÓN, *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza Estudios Políticos*, núm. 33, julio-diciembre, 2008, págs. 147-177. Colombia, Instituto de Estudios Políticos Medellín, pág. 153.

²⁹ FRANCISCO VALDÉS UGALDE, *Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación. Perfiles Latinoamericanos*, núm. 31, enero-junio, 2008, págs. 95-119. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México, pág. 96.

³⁰ ALBERTO ADRIANZÉN M., *Gobernabilidad, democracia y espacios locales Perfiles Latinoamericanos*, núm. 5, diciembre, 1994, págs. 37-61. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, pág. 44.

³¹ FRANCISCO VALDÉS UGALDE, *Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación. Perfiles Latinoamericanos*, núm. 31, enero-junio, 2008, págs. 95-119. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, pág. 97.

La respuesta a esta pregunta nos enmarca en un contexto específico de los años 80 y 90 en donde se produjeron grandes cambios en la sociedad y en los Estados, como por ejemplo: a) disminución de las capacidades financieras de los países, b) el cambio ideológico hacia el mercado, que hace que se redefina el rol del Estado a uno competitivo que cumple solo funciones básicas y que cuenta con un aparato organizativo ágil, flexible y descentralizado, c) la globalización, d) crisis del modelo de Estado de bienestar-interventor y la crisis del modelo de administración pública, caracterizada por ser jerárquica y centralizada, e) la aparición de la nueva gestión pública. El cambio social y los nuevos problemas que componen la agenda global³².

Estos factores o razones, hacen que la gobernanza aparezca como una posible forma de superar los conflictos y problemas en la planificación e implementación de políticas, concentrándose en sus receptores, teniendo de presente que la efectividad de la misma dependería del grado de receptividad que lograra, del mismo modo se señala que “incluyó luego la focalización en el grado de conocimiento” de los problemas, resaltando que la mejor forma de resolverlos estaría asociada a las instituciones encargadas de la generación y aplicación de la política pública más cercanas al problema, y no en una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada³³.

Al mismo tiempo, la *gobernanza remite a nuevas realidades socio-políticas* que no operan bajo los viejos esquemas del control jerárquico y de las decisiones centralizadas provenientes del Ejecutivo y del Legislativo. Por parte de los actores sociales, la gobernanza tampoco corresponde, en un extremo, a las prácticas de enfrentamiento con el Estado o, en el contrario, a las actitudes de dependencia y de nexos corporativos o clientelares³⁴. Así, el *equilibrio propuesto por la gobernanza posibilita la cooperación en materia de recursos*, bien sea recursos físicos, humanos, económicos o técnicos, en razón a las interrelaciones entre instituciones públicas, privadas y sociedad civil cooperación que implica que entre actores se compartan los recursos a su cargo³⁵.

³² MARÍA FERNANDA MARTÍNEZ BROUCHOUD, *Gobernanza y legitimidad democrática. Reflexión Política*, vol. 12, núm. 23, junio 2010, págs. 96-107. Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga, pág. 126.

³³ JOSÉ IGNACIO VIGIL y VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ, “Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 53, junio, 2012, págs. 21-60. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, pág. 4.

³⁴ JUAN MANUEL RAMÍREZ SAIZ, La gobernanza y el Consejo Económico-Social de Jalisco (CES-JAL). Estudios Políticos, vol. 9, núm. 29, mayo-agosto, 2013, págs. 11-36. México, Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, pág. 14.

³⁵ MARY LUZ ALZATE ZULUAGA y GERARDO ROMO MORALES, *El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas*, Opinión Pública,

Lo anterior, hace que bajo este nuevo modo de gobernar, *se abandonen las tradicionales jerarquías en el poder*, otorgando mayores posibilidades de interacción y cooperación entre actores no estatales y los poderes públicos³⁶. Partiendo de la idea de que individuos y comunidades tienen la capacidad de inmiscuirse en procesos de racionalidad para alcanzar propósitos comunes, de ahí que sea necesaria la confianza y la participación activa por parte de ciudadanos en las instituciones públicas, de modo que exista intervención en la forma de gobernar, donde se valoran y aceptan redes y políticas que permitan al ciudadano la participación e intervención en la operación directa del Estado, resaltando la autonomía de la sociedad frente a los poderes e instituciones públicas³⁷.

Las transformaciones que sufren los Estados a raíz de *la implementación de la gobernanza, se materializan en las instituciones y los procesos*³⁸ los cuales se caracterizan por ser pluricéntricos y se estructuran en redes de relación entre diversos actores que aun cuando son autónomos son interdependientes entre sí³⁹ de ahí que pueda decirse que “el modelo estructural de gobernanza pública involucra al Estado, a las organizaciones públicas no estatales, a las organizaciones corporativas y a las privadas”⁴⁰.

Dicha implementación de la gobernanza comprende “un nuevo proceso directivo, en tanto la definición y efectución de los objetivos sociales es resultado de

vol. 20, núm. 3, diciembre, 2014, págs. 480-495. Brasil, Universidad Estadual de Campinas São Paulo, pág. 490.

³⁶ LINO TOMÁS BORROTO LÓPEZ, Gobernabilidad, Gobernanza y Elecciones Democráticas: Apuntes sobre la Experiencia Cubana. Diálogos Revista Electrónica de Historia, vol. 8, núm. 1, febrero-septiembre, 2007, págs. 5-25, Costa Rica, Universidad de Costa Rica San Pedro de Montes de Oca, pág. 8.

³⁷ RICARDO UVALLE BERRONES, “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado Convergencia”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, núm. 45, septiembre-diciembre, 2007, págs. 47-74, México, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, pág. 60.

³⁸ “Las instituciones se refieren a patrones individuales o grupales regidos por leyes, costumbres y prácticas sociales. Por su parte, los procesos son la forma en que se toman las decisiones, así como la interacción entre ciudadanos y grupos sociales para la formulación de metas e implementación de políticas públicas”, para un desarrollo detallado al respecto ver JESÚS ANTONIO TREVIÑO CANTÚ, *Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y Administración*, núm. 233, 2011, págs. 121-147, México, Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, pág. 130.

³⁹ OLIVER TODT, “La gobernanza tecnocientífica en la Unión Europea”, en *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS*, vol. 3, núm. 7, septiembre, 2006, págs. 21-42, Argentina, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior Buenos Aires, pág. 22.

⁴⁰ LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA, El modelo estructural de gobernanza pública *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 36, octubre, 2006, págs. 1-14. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, pág. 5.

un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, que no es dominado por el gobierno y que, por ello, tampoco puede ser en modo de mando y control, dada la independencia política de los actores sociales y su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen y de los que el gobierno carece; implica entonces una relación Estado-sociedad, donde no basta con la existencia de reglas e instituciones para gobernar sino también sujetos activos en los procesos de toma de decisiones”⁴¹.

Así como, “la intensificación de la sectorialización y de la diferenciación de políticas y de administraciones, la intervención de un número mayor de actores políticos en las distintas fases del proceso de las políticas públicas, la extensión del campo de las políticas públicas, la descentralización y la fragmentación del Estado, la difuminación de las fronteras entre el ámbito público y el privado, la multiplicación de la intervención privada en áreas tradicionalmente públicas, la transnacionalización de la política nacional y la interdependencia y la complejidad creciente de las cuestiones políticas y sociales”⁴², un mayor interés.

Como se observa, la implementación de la gobernanza lleva consigo transformaciones de diverso orden, de ahí que la academia, haya categorizado los *modos de gobernanza*, entre ellos: i) *autogobernanza*, referente a los problemas y las oportunidades sociales (ii) *cogobernanza*, concerniente a las instituciones y (iii) gobernanza jerárquica, también nombrada metagobernanza involucra los valores y normas de la misma gobernanza⁴³.

La gobernanza asume la pérdida de control jerárquico y limita el poder de un único órgano central, pues ya no corresponde solo a este la tarea de gobernar, la gobernanza asume la posibilidad de orientación desde alguna instancia social. A su vez, hablando de gobernanza es necesario preguntarse cómo coordinar a los diversos actores y sistemas para cumplir con los objetivos de gobernar⁴⁴.

Dentro de *los logros de la implementación de la gobernanza* en los Estados, se encuentran: a) “procesos políticos con mayor alcance, más justos”⁴⁵, b) aumento

⁴¹ JOAQUÍN ORDÓÑEZ-SEDEÑO y ISAAC DE PAZ-GONZÁLEZ, *Estado constitucional y gobernanza: bases para una apertura democrática de las políticas públicas en México*, Universitas, núm. 134, enero- junio, 2017, págs. 169-208, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, pág. 187.

⁴² JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE, La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8 Oct. 2002, Lisboa, Portugal, pág. 4.

⁴³ RODOLFO CANTO SÁENZ, *Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política Gestión Política Pública*, vol. XXI, núm. 2, 2012, págs. 338-374, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México, pág. 335.

⁴⁴ MARIO EDUARDO POBLETE, “Gobernanza y diferenciación funcional en ordenes sociales complejos. Una aproximación al caso latinoamericano”, en *Revista de Ciencias Sociales* (CI), núm. 26, 2011, págs. 25-37, Chile, Universidad Arturo Prat Tarapacá, pág. 29.

⁴⁵ I. F. FONSECA y M. BURSZTYN, (2009), A banalizacao da sustentabilidade: reflexoes sobre gobernanca ambiental em escala local. *Revista Sociedade e Estado*, 24, 17-46.

de la confianza por parte de gobernados en las instituciones y los actores estatales mediante el diálogo constante y la interacción, c) produce las reglas del juego para una institucionalidad en la que se hagan posibles el conjunto de interacciones e intercambios que finalmente dan cuenta de una mejor capacidad de gobierno”⁴⁶.

Dichos procesos de implementación de la gobernanza se caracterizan por darle especial relevancia a los principios de participación, equidad, rendición de cuentas y eficiencia, entre otros. A continuación, se realizará una descripción de dichos principios y su contenido esencial.

3. TIPOLOGÍAS DE LA GOBERNANZA

Así como se evidenció que al concepto de la gobernanza se le han dado múltiples significados, es posible identificar varios contextos que han determinado las tipologías de la gobernanza, como, por ejemplo, el campo económico, el democrático, el de la gestión y el de la naturaleza de los órganos que interactúan. A continuación, se expondrá el alcance y contenido dado a algunas de esas tipologías creadas por la doctrina que aborda este objeto de estudio.

A) *Gobernanza liberal*

La gobernanza liberal propugna porque “a mayor desarrollo o autonomía de la sociedad económica, civil y cívica, menor posibilidad del gobierno para gobernar a su sociedad por sí solo y, en corolario, mayor necesidad de incorporar los poderes sociales al proceso directivo de la sociedad. “[...] el gobierno abandona su viejo papel de agencia de mando universal para asumir el nuevo papel de agencia de coordinación de los poderes sociales”⁴⁷.

B) *Gobernanza eficaz*

La gobernanza eficaz tiene como elementos esenciales la capacidad de actuar con eficacia y el conseguir los resultados esperados, se evalúa entonces la gobernanza de acuerdo al grado en que el sistema es capaz de afrontar y resolver con éxito los problemas planteados en agenda⁴⁸.

⁴⁶ JORGE BROWER BELTRAMIN, Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 20, núm. 72, octubre-diciembre, 2015, págs. 630-646. Venezuela, Universidad del Zulia Maracaibo, pág. 635.

⁴⁷ RODOLFO CANTO SÁENZ, *Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 2, 2012, págs. 333-374. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, pág. 341.

⁴⁸ FRANCISCO LONGO, Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 46, febrero,

C) *Gobernanza regional*

Se refiere al “amplio espectro de instituciones alrededor del Estado local/regional encargadas no solo del diseño sino también de la implementación de los diferentes tipos de política (principalmente) económica y social de alcance regional. Esto es, instituciones que trabajan al lado del gobierno regional/local en ciertos casos, y en lugar del gobierno local en otros, dando continuidad al aparato tomador de decisiones”⁴⁹.

D) *Gobernanza corporativa*

La gobernanza corporativa “remite a la vez a un nuevo estatus de los accionistas y a la renovación de la gestión interna en las empresas”⁵⁰. Hace referencia a los procesos directivos entre las instituciones y órganos públicos del Estado, “es el concepto y término que refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige o gobierna sus específicas y particulares corporaciones u organizaciones administrativas”⁵¹.

En el mismo sentido, “la gobernanza corporativa, antes que remitir a una extensión de la democracia, no designa otra cosa que la toma del poder del capitalismo financiero sobre el capitalismo industrial”⁵².

E) *Buena gobernanza*

Se entenderá como buena gobernanza aquel supuesto en el cual “todos los actores involucrados en la gestión de bienes colectivos contribuyen a la determinación de los objetivos, negocian los principios de relación entre ellos, los implantan posteriormente y evalúan los impactos ocasionados, así como las relaciones entre los actores”⁵³.

2010, págs. 73-102. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, pág. 80.

⁴⁹ JOSÉ IGNACIO VIGIL y VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ, *Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 53, junio, 2012, págs. 21-60. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, pág. 5.

⁵⁰ DANY-ROBERT DUFOUR, *Gobernanza versus gobierno cuadernos de administración*, núm. 41, enero-junio, 2009, págs. 27-37. Colombia, Universidad del Valle Cali, pág. 28.

⁵¹ JUAN MANUEL PORTAL MARTÍNEZ, *Control interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública*, El Cotidiano, núm. 198, julio-agosto, 2016, págs. 7-13. México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, pág. 8.

⁵² DANY-ROBERT DUFOUR, *Gobernanza Versus Gobierno Cuadernos de Administración*, núm. 41, enero-junio, 2009, págs. 27-37. Colombia, Universidad del Valle Cali, pág. 29.

⁵³ Parrado, Salvador; Löffler, Elke; Bovaird, Tony. Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea. Revista del CLAD Reforma y Democracia,

Pueden extraerse como principios fundamentales de la buena gobernanza, la participación ciudadana, una mayor autonomía de los gobiernos locales y autonomía de la sociedad civil y por su puesto los procesos de articulación entre ellos⁵⁴. La buena gobernanza “supondría no sólo más participación política sino relanzamiento económico local y protección de los grupos más desfavorecidos”⁵⁵.

Según lo dicho, indica GRAÑA que la buena gobernanza se constituye en un Estado que “deberá: i) hacerse más modesto, eficaz y racional, ii) privatizar empresas y servicios, iii) colaborar con actores privados, iv) participar de redes como socio sólo algo superior, v) privilegiar los mercados, y vi) pasar de la tutela al contrato, de la centralización a la descentralización, de la distribución a la regulación”⁵⁶.

F) *Gobernanza electoral*

“La gobernanza electoral involucra una comprensión del contexto, es decir, del particular flujo de las relaciones de poder en cada caso concreto. El concepto de gobernanza ubica a la administración electoral en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en un proceso electivo. Ello equivale a observar a la administración electoral como componente de un engranaje sistémico. La manera en que se hayan dado esas interacciones dentro de un determinado diseño institucional incide en las posibilidades de que el resultado de las elecciones sea o no aceptable para los actores políticos. La gobernanza alude a la capacidad de auto coordinación propia de redes de organizaciones públicas y privadas, estatales y supraestatales, por lo que, aplicada a las elecciones, entraña cierta aspiración normativa a elecciones de calidad, al «buen gobierno» de la actividad comicial”⁵⁷.

núm. 33, octubre, 2005, págs. 1-15. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela, pág. 4.

⁵⁴ N. ROBOTNIKOF (1999), *La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM. En perfiles latinoamericanos*, núm. 15, Diciembre 1999. México, págs. 27-46, pág. 26.

⁵⁵ FRANÇOIS GRAÑA, “Globalización, gobernanza y Estado mínimo: pocas luces y muchas sombras Polis”, en *Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 4, núm. 12, 2005, Chile, Universidad de Los Lagos Santiago, pág. 9.

⁵⁶ FRANÇOIS GRAÑA, “Globalización, gobernanza y Estado mínimo: pocas luces y muchas sombras Polis”, en *Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 4, núm. 12, 2005, Chile, Universidad de Los Lagos Santiago, pág. 14.

FRANÇOIS GRAÑA, “Globalización, gobernanza y Estado mínimo: pocas luces y muchas sombras Polis”, *Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 4, núm. 12, 2005, Chile, Universidad de Los Lagos Santiago, pág. 14.

⁵⁷ HUGO PICADO LEÓN, *Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en costa rica. América Latina Hoy*, vol. 51, abril, 2009, págs. 95-116. España, Universidad de Salamanca, pág. 98.

4. LA GOBERNANZA DESDE LA ÓPTICA DE LA GLOBALIZACIÓN

La globalización y la gobernanza son dos conceptos que están íntimamente ligados. El primero, se ha entendido como el proceso de interacción, cooperación, influencia, reciprocidad e interdependencia entre regiones, países, grupos humanos e individuos⁵⁸.

En estos procesos de globalización han sido protagonistas varias organizaciones formales de carácter internacional y grandes ONG con presencia en múltiples países, que, a través de sus políticas de acción, han ido generando una serie de parámetros comunes entre los Estados y las organizaciones en todo el mundo. En este entendido, es de resaltar que “El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la ONU, la Comisión Europea (EC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Instituto de Auditores Internos (iia), la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y la OCDE han desarrollado modelos de gobernanza que comprenden una serie de instrumentos y mecanismos administrativos que han demostrado su utilidad para mejorar las capacidades de las dependencias del Estado y, consecuentemente, generan un ambiente propicio para el desarrollo y el bienestar económico y social”⁵⁹.

Siguiendo la definición dada de globalización, vale la pena rescatar la conceptualización de gobernanza que traen los organismos que integran los procesos de globalización, por ejemplo el PNUD la define como “el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas”⁶⁰ así como “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno”⁶¹.

⁵⁸ JOSÉ LUIS VALDÉS-UGALDE, *Globalización vs. soberanía: gobernanza, guerra o progreso y orden mundial Norteamérica*. Revista Académica del CISAN-UNAM, vol. 10, núm. 2, julio-diciembre, 2015, págs. 7-46. México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte Distrito Federal, pág. 17.

⁵⁹ JUAN MANUEL PORTAL MARTÍNEZ, *Control interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública*, El Cotidiano, núm. 198, julio-agosto, 2016, págs. 7-13. México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, pág. 9.

⁶⁰ MARY LUZ ALZATE ZULUAGA y GERARDO ROMO MORALES, *El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas*. Opinião Pública, vol. 20, núm. 3, diciembre, 2014, págs. 480-495. Brasil, Universidad Estadual de Campinas São Paulo, pág. 481.

⁶¹ ARMANDO ALCÁNTARA-SANTUARIO y VERÓNICA MARÍN-FUENTES, *Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina*. Revista Iberoamericana de Educación Superior, vol. IV, núm. 10, junio-septiembre, 2013, págs. 93-112. México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación .jpg, pág. 96.

La Unión Europea promueve una iniciativa de gobernanza encaminada a cubrir el déficit democrático de la misma Unión y el déficit de capacidad de coordinación y coherencia desde la realidad desestructurada del contexto de las políticas comunitarias. Además, esta iniciativa “identifica la evaluación como uno de sus instrumentos esenciales, elevando cualitativamente el potencial de la evaluación como herramienta de apoyo a la decisión pero con una perspectiva y alcance distinto a la de sus orígenes”⁶².

Por su parte, el Banco Mundial la define como “el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales”⁶³.

La gobernanza desde los diversos órganos de cooperación internacional, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, ha sido criticada en su aplicación pues “mientras promueven principios de democratización, descentralización y subsidiariedad, incluso el FMI ha impulsado una agenda de buena gobernanza mediante programas de préstamos y asistencia técnica; por otro lado, promueven estrictos programas de ajuste estructural a las economías nacionales basados en la reducción del gasto público, particularmente del gasto social y un estricto control de las variables macroeconómicas limitando la eficacia social de los gobiernos en aras de la eficiencia económica”⁶⁴.

La globalización tiene una influencia importante en la forma de gobernar, por ende la gobernanza, no solo por la inclusión de propuestas de gobernanza sino por factores nacientes que deben tenerse en cuenta al momento de implementar cualquier forma de gobierno. Sobre el particular, se expresa que la globalización trae consigo nuevos marcos políticos supranacionales, nuevas formas de participación social, aumento y expansión de asociaciones y organizaciones de defensa civil y aumento de medios en la formación de la opinión pública que tienen impacto dentro del funcionamiento interno de un Estado y por ello en el ejercicio del gobierno. Del mismo modo, representa la aparición de nuevas necesidades y problemas sociales; inseguridad global, sistemas educativos deficientes, migraciones, crisis energética, multiculturalidad, acceso a servicios y derechos básicos,

⁶² EDUARDO ZAPICO-GOÑI, *Evaluación y gobernanza en la Unión Europea Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, julio-diciembre, 2010, págs. 9-19. España, Instituto Nacional de Administración Pública Madrid, pág. 12.

⁶³ ARMANDO ALCÁNTARA-SANTUARIO y VERÓNICA MARÍN-FUENTES, *Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina*. Revista Iberoamericana de Educación Superior, vol. IV, núm. 10, junio-septiembre, 2013, págs. 93-112. México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación .jpg, pág. 96.

⁶⁴ ALBERTO PACHECO PEDRAZA, *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, de Mario Bassols y Cristóbal Mendoza, coordinadores, México, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, 2011 Frontera Norte, vol. 25, núm. 49, enero-junio, 2013, págs. 197-201, México, El Colegio de la Frontera Norte, A.C. Tijuana, pág. 198.

riesgos sanitarios y medioambientales, violencia juvenil y pobreza extrema son algunos de los asuntos que llevan a la necesidad de gobiernos funcionales con capacidad de respuesta⁶⁵.

Siguiendo con la participación de organismos internacionales en la gobernanza, y otros actores como ONG'S, se debe decir que ellos han elaborado indicadores para evaluar la calidad de la gobernanza. Los indicadores de primera generación se fundaron en la realización de encuestas y en la vinculación entre el fortalecimiento de ciertas instituciones y el crecimiento económico. Los de segunda generación se basan en datos objetivos y juicios de expertos, propenden por la mayor transparencia y aceptabilidad política. Como métodos de uso de implementación se han planteado (i) el ranking o análisis comparado, encaminado a posicionar a los diferentes países de acuerdo al resultado y (ii) el mapping, ese método “considera los indicadores institucionales en el marco de ejercicios analíticos más amplios, convirtiéndolos en narrativas que incluyen explicaciones causales históricas y cualitativas, y permitiendo así un diagnóstico de mayor utilidad para la intervención posterior”⁶⁶. Este segundo uso es más defendido pues ofrece razones para concluir la calidad real de la gobernanza en cada país.

La tabla a continuación contiene las definiciones y principios de gobernanza propuestos por diferentes organismos internacionales:

Tabla I Comparativo de las definiciones de buena gobernanza promovidas por la ONU, el PNUD, la Comisión Europea, el FMI, la OCDE, el Banco Mundial y la IFAC		
Definiciones de buena gobernanza	Concepto	Principios de buena gobernanza
I. PNUD	“En la comunidad de naciones, la gobernanza se considera ‘buena’ y ‘democrática’ en la medida en que las instituciones y los procesos de un país son transparentes. Sus instituciones se refieren a organismos como el Parlamento y sus diferentes ministerios. Sus procesos son las actividades clave como las elecciones y los procedimientos legales, que deben ser vigilados para estar libres de corrupción y rendir cuentas ante el pueblo. El éxito de un país en el logro de esta norma se ha convertido en una medida clave de su credibilidad y respeto en el mundo” (ONU, s.f.).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Equidad 2. Participación 3. Pluralismo 4. Transparencia 5. Rendición de cuentas 6. Estado de derecho 7. Orientación al consenso 8. Responsividad 9. Eficiencia 10. Efectividad 11. Inclusión (UNESCAP, s.f.).

⁶⁵ FRANCISCO LONGO, Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 46, febrero, 2010, págs. 73-102. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, pág. 77.

⁶⁶ FRANCISCO LONGO, Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 46, febrero, 2010, págs. 73-102. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, pág. 95.

<p>1. PNUD</p> <p>"Buena Gobernanza se define como los procesos y estructuras que guían las relaciones políticas y socioeconómicas" (Qudrat-I Elahi, 2009: 1170).</p> <p>"La buena gobernanza se refiere a los sistemas de gobierno que son capaces, sensibles, inclusivos y transparentes" (PNUD, 2011).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación 2. Estado de derecho 3. Transparencia 4. Responsividad 5. Orientación al consenso 6. Equidad 7. Eficacia y eficiencia 8. Rendición de cuentas 9. Visión estratégica (PNUD, 1997: 14-15).
<p>2. Comisión Europea</p> <p>Sin una definición explícita.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apertura 2. Participación 3. Rendición de cuentas 4. Eficacia 5. Coherencia (Comisión Europea, 2001: 7).

Definiciones de buena gobernanza	Concepto	Principios de buena gobernanza
3. FMI	<p>"La Buena Gobernanza se refiere a la gestión de gobierno de una manera que es esencialmente libre de abusos y corrupción, y con el debido respeto por el imperio de la ley" (FMI, 2007: 111).</p>	Sin una definición explícita.
4. OCDE	<p>"Es la optimización de los procesos y los arreglos institucionales a través de los cuales el gobierno desarrolla, implementa y entrega políticas, programas y servicios en beneficio de los ciudadanos y la sociedad. Es el aseguramiento de que los mecanismos de conducción del ciclo de la política en la formulación, implementación y monitoreo y evaluación están operando efectivamente, eficientemente y económicamente, y son apuntalados por principios generales de gobernanza como el Estado de derecho, la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas" (OCDE, 2014: 13).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procesos presupuestarios racionales 2. Adecuadas políticas regulatorias 3. Centros de gobierno ágiles y estratégicos 4. Procesos de control interno efectivos (OCDE, 2014: 13).
5. Banco Mundial	<p>"La Buena Gobernanza es esencialmente la combinación de instituciones transparentes y responsables, habilidades fuertes y competencias, y una voluntad fundamental para hacer lo correcto. Esas son las cosas que permiten a un gobierno prestar servicios de manera eficiente" (Banco Mundial, 2007: 17).</p> <p>"Buena gobernanza consiste en un servicio público eficiente, un sistema judicial que es confiable y una administración que es responsable ante el público" (Banco Mundial, 1989: 2).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión del sector público 2. Rendición de cuentas 3. Marco legal en favor del desarrollo 4. Transparencia y acceso a la información (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 1999: 3).
6. IFAC	<p>"La gobernanza se refiere a las estructuras y procesos de toma de decisiones, la rendición de cuentas, el control y el comportamiento por parte de la gerencias de las organizaciones" (IFAC, 2001: 7).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transparencia, 2. Integridad 3. Rendición de cuentas (IFAC, 2001: 7).

Fuente: Juan Manuel Portal Martínez, Control interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública, El Cotidiano, núm. 198, julio-agosto, 2016, pp. 7-13, Universidad Nacional Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México.

Así entonces, vemos que la globalización y la gobernanza son dos dinámicas a nivel mundial que han cambiado la forma de actuar de los agentes públicos y privados, sus formas de inter relacionamiento, sus objetivos y principios de actuación. Todo esto ha tenido un impacto correlativo en la ciudadanía y el núcleo esencial de los derechos, ya que en algunas ocasiones los miembros de las ramas de los poderes públicos guían sus actuaciones conforme con los parámetros dados en

contextos de globalización o gobernanza; dejando de lado los criterios nacionales en la toma de decisiones⁶⁷.

En algunos casos, la incorporación de dichos parámetros ha resultado benéfica en el marco de protección y garantía de los derechos, pero en otros, ha sido seriamente lesiva del interés particular y general de la población de un Estado, ya que el contexto de aplicación y de implementación de los criterios dados en escenarios globales no siempre es coincidente con el contexto de creación, generando con ello una imposibilidad en la adopción del estándar o una adaptación del mismo al contexto, que termina desvirtuando por completo el objetivo para el cual ha sido creado el parámetro en cuestión.

Por otra parte, se presenta en algunos casos una dicotomía entre gobernabilidad y gobernanza, toda vez que la gobernabilidad ha sido entendida desde una concepción tradicional como la capacidad del Estado para llevar a cabo sus planes, lo cual implica una cierta hegemonía o preponderancia de este sobre el resto de los agentes intervinientes; mientras que la gobernanza rompe con dicho concepto y plantea un escenario de gestión conjunta, lo cual es criticado por desconocer o relativizar las consecuencias de las asimetrías existentes entre los intervinientes o el desplazamiento del principio de legalidad⁶⁸.

No obstante, lo anterior, es innegable que la delimitación de una serie de principios que favorecen la implementación de los procesos de gobernanza, le ha permitido al escenario de la globalización una mayor interacción y sinergia entre los distintos países y actores privados. Principios tales como la transparencia, la rendición de cuentas, sistemas de control interno, equidad, participación, pluralismo, eficiencia, participación, razonabilidad, etc. han sido incorporados en los textos constitucionales de los Estados y desde la supremacía constitucional han irradiado el actuar de sujetos públicos y privados, de ahí que, si bien como mandatos de optimización no tengan un contenido uniforme a nivel global, si hay un contenido de mínimos comunes que ha permitido el dialogo y la acción conjunta en pro de su maximización a través de las actuaciones y programas que se desarrollan a nivel local, nacional o regional.

⁶⁷ JUAN MANUEL PORTAL MARTÍNEZ, Control interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública. El Cotidiano, núm. 198, julio-agosto, 2016, págs. 7-13. México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, pág. 9.

⁶⁸ Un desarrollo del tema en DAN GUTTMAN, *De gobierno a gobernanza: La nueva ideología de la rendición de las cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 1, i semestre, 2004, págs. 5-40. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, pág. 33; ALBERTO PACHECO PEDRAZA, *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, de Mario Bassols y Cristóbal Mendoza, coordinadores, México, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, 2011 Frontera Norte, vol. 25, núm. 49, enero-junio, 2013, págs. 197-201, México, El Colegio de la Frontera Norte, A.C. Tijuana, pág. 198.

CAPÍTULO II

DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL ELECTORAL

1. DE LA GLOBALIZACIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL

La globalización, según lo vimos anteriormente, se considera como un proceso transnacional aceptado en el mundo entero, “este proceso es general (para todo el planeta), permanente (es estable en el tiempo), intenso (se desarrolla rápidamente en el espacio), complejo (es económico, social, cultural y político), abstracto (inmaterial y desterritorializado) y heterogéneo (profundiza el desarrollo desigual entre el Norte y el Sur y la brecha entre ricos y pobres)”¹.

Asimismo, se pregona como una política dirigida a establecer un mundo con menos limitaciones y mayores acercamientos, sin fronteras económicas ni sociales, y de redes hiperconectadas. A partir de lo anterior se espera que el orden global sea el encargado de regular los intercambios que se produzcan en el mundo. Al respecto, se ha dicho que “el papel del Estado en el escenario global está lejos de ser protagonista: el sector privado y su inmersión en el mercado son los verdaderos lugares del progreso y el desarrollo”².

La globalización se ha entendido también como “una de las etapas (etapa actual) del desarrollo del fenómeno de la mundialización como parte integrante de la teoría capitalista. Caracterizada por la importancia de la dimensión financiera y la intensificación de los procesos de integración entre las economías nacionales como resultado del aumento de los intercambios comerciales, de los flujos de inversión extranjera directa y de los movimientos de ‘deslocalización’ industrial de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI”³.

Por otra parte, el derecho global, como respuesta a la globalización, ha sido considerado como un fenómeno positivo que permite aplicar al ámbito mundial

¹ ALBERTO ROCHA VALENCIA, “Gobierno y gobernabilidad globales”, en *Espiral*, vol. 6, núm. 18 (mayo-agosto, 2000), págs. 25-68.

² TUILLANG YUING, “Migraciones y administración de la vida en el mundo global”, en *Psicoperspectivas*, vol. 10, núm. 1, 2011, págs. 7-20.

³ JAVIER G. RINCÓN-SALCEDO, “La noción de servicio de interés general: un elemento jurídico de base para la construcción de un derecho global”, en *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 11, (mayo, 2008), págs. 203-224.

una mejor distribución de recursos y la transferencia de técnicas y conocimientos entre países⁴. En sus inicios, el derecho global se consideró como “el ordenamiento político-jurídico, de régimen democrático y iushumanista de la comunidad occidental actual, basado en los fundamentos y herramientas comunes de derecho, desarrollado gracias a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (e impulsado vía las organizaciones internacionales y los foros transnacionales de la sociedad civil)”⁵. Hay que agregar que el derecho global nace del impacto de la globalización en las comunidades.

Esta internacionalización del derecho se ha definido también como “El movimiento de armonización de los sistemas jurídicos a través del cual se formulan nociones comunes que permiten dar respuestas homogéneas a las necesidades jurídicas transnacionales introducidas por el fenómeno de la globalización”⁶.

Como fundamentos del derecho global se resaltan:

(i) Rasgos y elementos: el derecho global se encamina al reconocimiento de otros actores internacionales, es decir, a aceptar que actores como organizaciones internacionales, individuos, minorías, pueblos, movimientos de liberación nacional, grupos beligerantes, empresas multinacionales y confesiones religiosas tienen personalidad y capacidad jurídica. Además, se resalta que el derecho global reconoce derechos y obligaciones nacidos de la actividad de la comunidad supranacional; por ejemplo, los derechos adquiridos que remiten a fuentes como la costumbre y los principios⁷.

(ii) Fuentes: las fuentes del derecho global pueden ser de conocimiento (*fontes iuris cognoscendi*) y de producción del derecho (*fontes iuris constituendi*). Estas últimas pueden ser sustantivas, es decir, de donde emana el poder productor del derecho, o formales, esto es, la forma en que se transmite o se vincula el derecho⁸.

A su vez, las fuentes se pueden distinguir entre principales y auxiliares. Las principales, también llamadas creadoras, son aquellas que tienen aplicación directa, como la costumbre, los tratados de principios generales, los actos unilaterales del Estado y de organizaciones internacionales. Por su parte, las fuentes auxiliares, denominadas también subsidiarias o de evidencia, son aquellas que en sí mismas

⁴ SALVADOR RUS RUFINO, Reseña de “¿Qué es el Derecho Global?” de Rafael Domingo Oslé, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36, núm. 1, 2009, págs. 185-188.

⁵ ANTONIO SÁNCHEZ-BAYÓN, Fundamentos de derecho comparado y global: ¿cabe un orden común en la globalización? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLVII, núm. 141, (septiembre-diciembre, 2014), págs. 1021-1051.

⁶ JAVIER G. RINCÓN-SALCEDO, *op cit.*, pág. 208.

⁷ ANTONIO SÁNCHEZ-BAYÓN, *op cit.*, págs. 1039-1040.

⁸ *Ibid.*, pág. 1031.

no crean derecho pero que permiten la verificación de su existencia. Estas son la jurisprudencia y la doctrina⁹.

(iii) Objeto y temática: en este caso se combinan temáticas internacionales, transnacionales y globales. Las internacionales, desde las relaciones internacionales (diplomacia, comercio y guerra), y desde espacios internacionales (mar y polos). Las transnacionales, como espacios ultraterrestres, derecho penal internacional, cooperación y desarrollo. Por último, las globales, como aquellas sobrevenidas o derivadas, en ellas se incluyen los derechos humanos, la libre determinación, el terrorismo, el medioambiente y otros. En este punto se tienen en cuenta también aspectos como el *soft law*, el gobierno electrónico (e-government), gobernabilidad iusdemocrática y *global civics*¹⁰.

En lo referente al derecho global existen dos corrientes para resaltar en lo que respecta a su denominación. La primera es llamada (*neo*)*utrumque ius*, y se refiere a un nuevo derecho de unos para otros, y la segunda es denominada *global law*. Al hablar de (*neo*)*utrumque ius*, “los académicos han de ser los protagonistas, siendo capaces de integrar las influencias de las diversas familias jurídicas mundiales (interactuando en el seno de las organizaciones internacionales)”¹¹. Esta corriente, que tiene mayor aceptación en Europa, se inclina por darle un carácter dogmático y deductivo al nuevo derecho común.

El *global law*, en cambio, prioriza la práctica del derecho sobre el “estudio inductivo de las respuestas que se han ido desarrollando ante los problemas de la realidad, por lo que el énfasis lo pondrán los jueces (quienes se apoyarán cada vez más en el derecho comparado)”¹².

Ahora bien, el derecho administrativo global surge como respuesta a la extensión del derecho administrativo a partir del siglo XXI, cuando este ya no se limita a la administración pública y del Estado, sino que abarca también a la sociedad¹³.

El concepto de derecho administrativo global comienza con las ideas gemelas de que la gobernanza global puede entenderse como administración y que las administraciones estén concurrentemente organizadas y formadas por principios de derecho administrativo. El punto de inicio contemporáneo es el rápido cambio de los patrones de la regulación transnacional a través de regular “sin regular”, de

⁹ Ibid., pág. 1034.

¹⁰ Ibid., pág. 1040.

¹¹ Ibid., pág. 1027.

¹² Ibid., pág. 1027.

¹³ MERCÉ DARNACULLETA GARDELLA, “El derecho administrativo global ¿Un nuevo concepto clave de derecho administrativo?” en *Revista de Administración Pública*, núm. 199, (enero-abril, 2016), págs. 11–50.

la autorregulación, de la regulación híbrida entre particulares, de la red de gobernanza de agentes del Estado y organizaciones intergubernamentales con poderes significativos pero directos¹⁴.

El derecho administrativo global se manifiesta como consecuencia de la desestabilización del derecho administrativo y por la necesidad de la administrativización del ámbito jurídico global¹⁵. La desestabilización del derecho administrativo es entendida como la presión que genera la globalización en el derecho. Esta presión impulsa “por un lado, la aprobación de normas y la adopción de actos con un ámbito de validez y/o [*sic*] con una vocación de eficacia extra-, trans- o supra-territorial [*sic*] y, por otro lado, la intensificación de las relaciones transnacionales de cooperación entre administraciones públicas y la creación de nuevas administraciones internacionales”¹⁶.

Dicha desestabilización del derecho administrativo trae como resultado sistemas normativos más complejos que los propuestos por el derecho internacional público, lo que, a su vez, genera desestabilización de las relaciones internacionales, situación que se evidencia en que “los Estados están perdiendo progresivamente el monopolio de la producción normativa; los Estados han visto enormemente disminuido su control político respecto la actividad reguladora de las organizaciones internacionales; los Estados han dejado de ser los únicos destinatarios de las normas internacionales; y los Estados se han convertido en meros observadores de un tránsito progresivo de la cooperación interestatal hacia la cooperación interadministrativa”¹⁷.

Por otra parte, se encuentra la administrativización del ámbito jurídico global, entendida como la necesidad de trasladar las exigencias del Estado de derecho a la globalización jurídica. En esta manifestación debe tenerse en cuenta la importancia que van tomando normas internacionales materialmente administrativas que son aplicables a organizaciones internacionales y a redes de regulación de ámbito global.

En este sentido, “la extensión del Derecho Administrativo a la esfera global, por un lado, excede el ámbito propio de las organizaciones internacionales en sentido estricto—incluyendo, como se ha dicho, a las redes transnacionales de regulación, públicas y privadas— y, por otro lado, incluye la aplicación a estas organizaciones de principios jurídico administrativos y de valores públicos, que

¹⁴ B. KINGSBURY, *Global Governance as Administration: National and Transnational Approaches to Global Administrative Law*, vol. 68, *Law and Contemporary Problems*: Duke University, 2005, pág. 3.

¹⁵ MERCÉ DARNACULLETA GARDELLA, *op. cit.*, pág. 22.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 23.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 23.

desbordan el ámbito de estudio tradicional del Derecho Internacional Público”¹⁸. Se refiere tanto a principios generales del derecho como a principios derivados del *accountability* y de la buena gobernanza global.

Como instrumentos o medios a través de los que se introduce el derecho administrativo en el ámbito jurídico global, se pueden resaltar: el tratado internacional, las organizaciones internacionales creadas por tratado, los tribunales nacionales e internacionales, así como las figuras constitucionales como el bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad.

Las aproximaciones en la materia concuerdan en la existencia de una ruptura en la separación de la esfera interna y externa de los Estados. La primera esfera está representada por el derecho administrativo, y la segunda, por el derecho internacional público. Esta ruptura tiene lugar, “por un lado, con el denominado proceso de internacionalización del Derecho Administrativo, propiciada por la apertura de los Estados hacia el exterior y, por otro lado, por la creciente administrativización de las organizaciones supra y transnacionales, y que se concreta en la creciente relevancia y aplicación de los valores y principios propios del Derecho Administrativo más allá de las fronteras estatales”¹⁹.

Este escenario se materializa en la existencia de normas de origen supranacional, que influyen y afectan el sistema interno. Además de las normas, se observa también la presencia de organizaciones supranacionales, que se diversifican y extienden generando nuevas formas de crear y ejecutar el derecho. De este modo, y en conjunto con las organizaciones internacionales formales, se da una proliferación de organizaciones público-privadas y de redes transnacionales de regulación²⁰.

Asimismo, “el derecho administrativo global es una teoría que se apoya en los conceptos construidos y aplicados en el análisis de las instituciones públicas nacionales para clarificar la organización de las instituciones administrativas globales”²¹.

Es de añadir que la transparencia, el derecho de la ciudadanía de conocer, el acceso a la información y el equilibrio de poderes, son principios centrales del derecho administrativo global. Sobre el particular, “es fundamental en el Derecho Administrativo Global, consecuencia de la existencia de razonables y equilibradas funciones de control y regulación, que se pueda verificar y comprobar sobre la

¹⁸Ibid., pág. 28.

¹⁹Ibid., pág. 16.

²⁰Ibid., pág. 16.

²¹ MANUEL RESTREPO MEDINA, LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ, JAVIER GUSTAVO RINCÓN SALCEDO y JOSE EDUARDO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, *Globalización del derecho administrativo colombiano*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2010, pág. 39.

realidad los datos que suministran las empresas al Ente regulador del mercado de valores”²². Del mismo modo, se resaltan principios como la rendición de cuentas, la legalidad, la evaluación y la participación.

Al respecto puede añadirse que entidades internacionales, como la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el Banco Internacional, han proferido instrumentos reguladores que se enfrentan con demandas de transparencia, consulta, participación, decisiones razonables y la revisión de mecanismos para promover la responsabilidad²³.

Vale aclarar que, así como en el primer capítulo de este trabajo se expuso la distinción entre gobernanza y gobernabilidad, es preciso en este punto diferenciar el concepto de derecho administrativo global del de gobernabilidad global.

La gobernabilidad global se entiende como un proceso paulatino en el que convergen los intereses opuestos a fin de adoptar un curso de acción cooperativo. La gobernabilidad global requerirá “un acuerdo sobre un marco mundial para acciones y políticas; la creación de mecanismos de gobernabilidad adecuados; la reforma y el fortalecimiento de los sistemas existentes de instituciones intergubernamentales; de un código de valores de colaboración; de estimular la ciudadanía mundial, establecer el imperio de la ley y buscar la paz y el progreso para todos”²⁴.

2. ADMINISTRACIONES GLOBALES EN MATERIA ELECTORAL

A) *Precisiones metodológicas*

En este apartado se describen algunas instituciones formales, redes transnacionales, órganos reguladores, etc., que producen parámetros globales en materia electoral, y se analizan el conocimiento y la experiencia que han sido reunidos de todo el mundo respecto de organismos electorales (OE), sus funciones, y la organización, financiamiento y gestión de las elecciones.

Con ese fin, se tomaron como base los estudios recogidos por la Red de Conocimientos Electorales en su Enciclopedia ACE, la cual abarca diversas áreas temáticas en las que se discuten en profundidad todos los procesos clave del ciclo electoral.

²² JAIME RODRÍGUEZ ARANA, *Derecho administrativo global y derecho fundamental a la buena administración pública*, s. f., pág. 8.

²³ B. KINGSBURY, *op cit.*, pág. 4.

²⁴ ALBERTO ROCHA VALENCIA, *Gobierno y gobernabilidad globales*, vol. VI, núm. 18, Espiral, (mayo/agosto, 2000), págs. 25-68.

Se hizo una clasificación temática, tomando como base las prerrogativas constitucionales y legales que tiene para el desempeño de sus funciones la Registraduría Nacional del Estado Civil colombiana, dentro de las cuales, se encuentran: llevar el Censo Nacional Electoral, asesorar y prestar el apoyo pertinente en los procesos de elecciones de diversa índole en que las disposiciones legales así lo determinen, coordinar con los organismos y autoridades competentes del Estado las acciones orientadas al desarrollo óptimo de los eventos electorales y de participación ciudadana.

Dentro de cada una de las temáticas se hace una conceptualización desde una perspectiva internacional, que luego se articula con otros capítulos del libro desde una perspectiva nacional.

B) *Servicio de Instrumentos de Política Exterior de la Comisión Europea (FPI)*²⁵

La Comisión Europea (CE) es el órgano ejecutivo de la Unión Europea, la cual es políticamente independiente. Así, la CE es la instancia responsable de formular propuestas legislativas en la Unión, así como de materializar las decisiones del Parlamento Europeo (PE) y el Consejo de la Unión Europea. A su vez, el Servicio de Instrumentos de Política Exterior de la Comisión Europea (FPI) es la oficina encargada de implementar las operaciones de observación electoral que le corresponden a la Unión. De igual forma, se ocupa de la ejecución de las misiones de observación, específicamente de las cuestiones financieras, de seguridad y operaciones. Además, el FPI preside las reuniones del comité encargado de seleccionar los expertos del equipo de dirección²⁶.



²⁵ Unión Europea, Manual de observación electoral de la Unión Europea, 3ª ed., 2016, consultado en marzo 2018, disponible en <http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/key-documents/NF-01-16-228-ES-N.pdf>

²⁶ *Ibíd.*

Es de resaltar que entre los años 2000 y 2015, la UE envió misiones de observación electoral y equipos de asesoramiento electoral (SEAE) a 65 países en diversas regiones del mundo. Un actor importante en esa asistencia es la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), a la cual pertenecen todos los Estados miembros de la UE. Esta Organización desempeña un papel fundamental, en cuanto es por medio de su Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/OIDDH) que se realiza la observación electoral.

En este orden de ideas, el SEAE, por medio de su División de Democracia y Observación Electoral, desempeña labores de programación de las actividades para la observación electoral, así como de los aspectos políticos concernientes a la implementación y posterior seguimiento. El personal de esta División dirige las misiones con fines exploratorios en aquellos Estados próximos a celebrar procesos electorales. De igual forma, debe realizar un seguimiento a los aspectos políticos y electorales de la Misión de Observación Electoral (MOE), y coordinar el seguimiento a las recomendaciones que dicha Misión le presenta a la UE. La División trabaja en conjunto con la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) de la Comisión Europea, con el objetivo de garantizar una mayor coherencia entre las actividades de observación y asistencia electoral.

C) *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),
Grupo de Gobernabilidad Democrática*²⁷

El PNUD, por su parte, busca garantizar una gobernanza democrática, inclusiva y efectiva, empleando sus conocimientos y experiencias en la promoción, asesoramiento y fomento de espacios imparciales para el diálogo, a fin de lograr consensos y el fortalecimiento de la institucionalidad. De igual manera, colabora con instituciones de las naciones, organizando elecciones, fortaleciendo las instituciones representativas y analizando políticas institucionales para la paz. En síntesis, su objetivo es brindar un servicio efectivo y equitativo, en pro de las comunidades menos favorecidas de cada nación. Con todo esto se pretende consolidar el Estado de derecho y la seguridad, mediante el diseño de políticas propicias, marcos jurídico-normativos y el fortalecimiento institucional.

De esta manera, el Programa ha logrado acumular una experiencia a lo largo de los años y aprender lecciones valiosas en cuanto a la movilización y la coordinación de recursos, el apoyo a las instituciones nacionales y los procesos de gestión

²⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y International Foundation for Electoral Systems (IFES). Sistemas y procesos electorales nota sobre la práctica. 2004. Consultado en marzo 2018, en: www.undp.org/content/dam/undp/.../Informe%20PICIE%20final%20feb2013.doc

electoral. Al mismo tiempo, la entidad ha desempeñado un papel primordial en las nuevas esferas de asistencia, entendidas estas como la asistencia en elecciones locales, educación cívica y el fortalecimiento de movimientos políticos.

Cabe destacar que el PNUD cuenta con una red de oficinas en 132 Estados, las cuales han conseguido cristalizar la experiencia de la entidad en diversos campos. Ese conocimiento es recopilado por el Grupo de Gobernabilidad Democrática, Dirección de Políticas de Desarrollo (BDP) del PNUD, mediante informes periódicos, utilizados para asesorar en el ámbito nacional, regional y global.

En desarrollo de su enfoque, asistencia para el desarrollo y la reducción de pobreza, el PNUD realiza labores de apoyo electoral como un medio para que todos los ciudadanos puedan participar en las políticas y las prácticas gubernamentales que influyen sobre la comunidad. Para alcanzar dicho objetivo, considera necesario establecer vínculos de responsabilidad entre los electores y los representantes. De igual forma, propende a fomentar partidos políticos con amplias bases de militantes, procesos electorales eficaces en cuanto a costos y órganos electorales independientes y permanentes.

A continuación se describen las temáticas concretas que se desarrollan en cada una de las áreas de trabajo del PNUD en materia electoral²⁸:

<p>Reforma del sistema electoral</p>	<p>Este tipo de asistencia suele involucrar la reforma de instituciones políticas para que amplíen su base y su carácter inclusivo y representativo. Al contribuir a formular nuevos sistemas electorales o reformar los existentes, el PNUD ayuda a fomentar la responsabilidad entre los gobiernos y los gobernados. La asistencia del PNUD durante la reforma electoral en Lesoto contribuyó a crear un nuevo sistema electoral proporcional con pluralidad de representantes, que tuvo como resultado un parlamento mucho más representativo que el anterior.</p>
<p>Administración electoral</p>	<p>Una esfera de asistencia prioritaria del PNUD es la creación de órganos independientes permanentes de gestión electoral (EMB). Las modalidades de esta asistencia son: fortalecimiento institucional, asistencia a la reforma jurídica, ofrecimiento de programas de desarrollo profesional a los agentes electorales, fomento a la mayor capacidad de información pública y difusión, y ayuda a los países en la gestión de recursos relacionados con las elecciones. El apoyo a dichos órganos (EMB) es un componente de casi todas las actividades de asistencia electoral del PNUD y ha sido el aspecto principal del programa de apoyo del PNUD a Malí y el Pakistán.</p>

²⁸ Ibid.

Procesos electorales sostenibles	Un aspecto medular de los programas de asistencia electoral del PNUD es fomentar procesos electorales sostenibles, lo que a menudo supone apoyar elecciones libres y justas a bajo costo, que pueden ser de muchas maneras. Típicamente, la asistencia se centra en fomentar la capacidad de los países para planificar, monitorear y presupuestar las elecciones. También puede abarcar apoyo al registro de electores y creación o actualización de un registro civil. Este fomento de capacidad a largo plazo ha sido un componente de los programas del PNUD en Bangladesh y Mozambique.
Educación cívica y capacitación electoral	Estas actividades tienen el propósito de ampliar la participación democrática, particularmente entre las mujeres y otros sectores de la sociedad insuficientemente representados. Los intentos del PNUD abarcan actividades de creación de conciencia que destacan los derechos y responsabilidades de los ciudadanos en una sociedad democrática en funcionamiento. El PNUD ha realizado estas tareas en Malawi, Fiji y Kirguistán.
Movilización y coordinación de recursos para el apoyo electoral	Debido al carácter delicado y a la importancia de las reformas y procesos electorales, pueden atraer un gran interés internacional. El PNUD puede servir como conducto para las contribuciones financieras y la participación de terceros. El PNUD desempeña un papel central en el establecimiento de la Asociación para la Gobernabilidad, la cual coordinó la asistencia de donantes a las elecciones esenciales de Indonesia, en 1999. El PNUD coordinó también a los observadores electorales internacionales, así como otras actividades en Bangladesh, y organizó, bajo el mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, todo el proceso electoral en Sierra Leona, donde la votación fue conducida por el componente de asuntos civiles de la UNAMSIL y el PNUD.
Nuevas áreas de apoyo	Para el PNUD existen dos áreas nuevas, el apoyo al fortalecimiento de los partidos políticos, y la resolución de disputas electorales. En ambos casos, la ventaja del PNUD es su enfoque imparcial. La labor del PNUD con los partidos políticos se esfuerza para asegurar que se involucren en el registro de electores y la capacitación electoral, y mejorar las estrategias de campañas y difusión de los partidos, fortalecer las comisiones electorales en las legislaturas y lograr que los partidos sean responsables de sus compromisos para abordar los desequilibrios de género en cuanto a liderazgo. Esta labor está estrechamente vinculada con el desarrollo institucional, dado que cuando hay comisiones electorales más eficaces, democráticas y transparentes en los parlamentos, estos pueden operar más eficazmente. En las Comoras, el PNUD involucró a los partidos políticos en la validación de listas electorales. En Lesoto, el PNUD apoyó la educación cívica, y en Guyana posibilitó a los encargados de formular políticas que llegaran a un consenso sobre el marco legislativo en torno a las elecciones. Otra nueva área es el apoyo a la resolución de disputas electorales.

D) *Unión Interamericana de Organismos Electorales*

La Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) se fundó el 22 de noviembre de 1991, en Caracas, Venezuela. Está conformada por los organismos electorales de Centroamérica y el Caribe²⁹, los organismos electorales de América³⁰ del Sur y por los organismos electorales de América que soliciten su adhesión. Sus decisiones tienen el carácter de recomendaciones orientadoras para los organismos que la integran. Además, la Unión no menoscaba en sentido alguno las asociaciones que dichos organismos tengan entre sí, y tampoco su propia autonomía.

En cuanto a los objetivos de UNIORE, estos pueden resumirse en seis principales:

a) Incrementar la cooperación entre las asociaciones que integran la Unión, así como entre los organismos electorales que forman parte de esta.

b) Impulsar el intercambio de información relacionada con los regímenes electorales.

c) Estimular la participación de representantes de los organismos miembros, en calidad de observadores en los procesos electorales, previa invitación del país donde se realicen, el cual deberá proporcionar las facilidades necesarias, en la medida en que sus recursos se lo permitan.

d) Formular recomendaciones de carácter general a los organismos miembros de la Unión.

e) Promover sistemas electorales seguros, eficientes y democráticos, en los cuales se garantice la emisión del voto en forma libre, universal y secreta.

f) Proporcionar apoyo y asistencia, en la medida de sus recursos, a los organismos electorales que lo soliciten³¹.

En su octava conferencia, los organismos reafirmaron la importancia que ha tenido dicha Unión en la consolidación y desarrollo de los organismos electorales miembros, así como su contribución a los procesos democráticos en los países representados³². En dicha conferencia se resaltó la importancia de todos los procesos de cooperación horizontal, bilateral y multilateral tendientes a fortalecer las relaciones de comunicación, información y colaboración entre los diversos

²⁹ Protocolo de Tikal.

³⁰ Protocolo de Quito.

³¹ Unión Interamericana de Organismos Electorales. ¿Qué es la UNIORE? 2018, disponible en <https://uniore.org/uniore.php>

³² XIII Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Acta de Acuerdos de la XIII Conferencia - 28/10/2016. Asunción, Paraguay.

organismos electorales³³. De esta manera, se puede ver materializada la importante labor que realiza UNIORE, en cuanto escenario para la deliberación de ideas y métodos para el fortalecimiento de la administración electoral en la región.

En este orden de ideas, se entiende que la equidad en la contienda electoral, el financiamiento público y privado de los partidos políticos, las modalidades de votación y la igualdad de derechos políticos electorales entre hombres y mujeres, son los temas que se consideran primordiales al realizar una reforma electoral.

De igual forma, es preciso analizar cuáles han sido las prioridades de UNIORE con el paso del tiempo.

Desde su creación, la UNIORE ha trabajado por toda una serie de temas con el objetivo de afianzar su papel orientador de los organismos miembros. La siguiente tabla ilustra el desarrollo de temáticas que se han discutido en el seno de la Unión.

Documento	Tema
ACUERDO DE LA II CONFERENCIA DE LA UNIORE	Reiterar el decidido apoyo de continuar con el proceso de Cooperación Horizontal entre los organismos electorales. Instar a los organismos electorales miembros de la Unión, para que procuren obtener recursos económicos que les permitan contribuir para el financiamiento del Sistema de Profesionalización de Funcionarios o Técnicos Electorales.
ACUERDO DE LA IV CONFERENCIA DE LA UNIORE	Aprobar la formulación de proyectos regionales de modernización de los marcos normativos para facilitar la administración de los procesos electorales. Expresar la conveniencia de adoptar todas las medidas legales y administrativas necesarias para facilitar el ejercicio pleno del sufragio a todas aquellas personas con algún tipo de discapacidad física.
ACUERDO DE LA VI CONFERENCIA DE LA UNIORE	Aprovechar la experiencia de la conformación y funcionamiento de las redes de organismos electorales del continente, para potenciar las iniciativas de cooperación horizontal, tanto en el tratamiento de los temas técnico-electorales tradicionales como en nuevas áreas, tales como la educación para la vida en democracia, la profundización del estudio sobre la calidad democrática y el rol de los actores políticos y electorales en este contexto. Reiterar la importancia que ha tenido la UNIORE en el desarrollo de la doctrina del derecho electoral y el fortalecimiento institucional de los organismos electorales miembros.

³³ *Ibíd.*

ACUERDO DE LA VIII CONFERENCIA DE LA UNIORE	Tomar conocimiento de la diversidad de modalidades de ejercicio del sufragio que algunos organismos electorales de la región están poniendo en ejecución Instruir a la Secretaría Ejecutiva para que en coordinación con los organismos electorales de UNIORE se realicen actividades académicas y estudios especializados que permitan contar con protocolos y otros instrumentos que ayuden a prever o a enfrentar exitosamente situaciones potencialmente conflictivas, derivadas de resultados electorales con márgenes muy estrechos, u otras situaciones especiales.
ACUERDO DE LA X CONFERENCIA DE LA UNIORE	Reconocer la importancia de establecer límites a los gastos y de regular las contribuciones privadas en las campañas políticas, así como mayores y mejores controles para la fiscalización de los fondos públicos y privados. Asimismo, se debe considerar el establecimiento de medidas coercitivas en caso de que no se cumpla lo estipulado por la ley.
ACUERDO DE LA XII CONFERENCIA DE LA UNIORE	Señalar la conveniencia de que el proceso para considerar reformas electorales tenga en cuenta la opinión de la ciudadanía, la cual puede ser obtenida por los medios tradicionales (debates públicos, audiencias legislativas, opiniones de expertos y técnicos, etc.) y medios tecnológicos contemporáneos (redes sociales, páginas web, etc.).

E) *Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El Centro de Asesoría y Promoción Electoral, IIDH/CAPEL*³⁴

El Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) es un programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), creado en 1983, aunque inició labores en 1985. Su estatuto establece como fin la asesoría técnica electoral y la promoción de procesos electorales, desde un enfoque multidisciplinario. Labor que ha realizado con diversos actores de un proceso electoral, como organismos electorales, agrupaciones de la sociedad civil y órganos representativos, como congresos.

Años más tarde, como apoyo y consolidación del trabajo de fortalecimiento de los procesos e instituciones democráticas, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral se constituyó en la Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe³⁵ desde 1985, de América del Sur³⁶,

³⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El Centro de Asesoría y Promoción Electoral, IIDH/CAPEL. CAPEL. Consultado en abril 2018, de Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El Centro de Asesoría y Promoción Electoral, IIDH/CAPEL Sitio web: <http://www.iidh.ed.cr/capel/capel>

³⁵ Protocolo de Tikal.

³⁶ Protocolo de Quito

desde 1989, y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, desde 1991. Con ello ha logrado involucrarse en las actividades democráticas de la región como un facilitador y promotor de la democracia y su fortalecimiento.

Las misiones que promueve, prestan una asistencia técnica a las elecciones y adelantan procesos de verificación de imparcialidad de las mismas. Por ende, los miembros de la misión deben enfocarse en aquellos aspectos relacionados con la administración del proceso, tales como materiales electorales, procedimiento de votación, escrutinio y cómputo de votos, transmisión y publicación de los resultados, así como los documentos de identificación de cada elector. Otra de sus funciones se relaciona con la evaluación del efectivo cumplimiento de las normas internacionales en materia de derechos civiles y políticos, en un proceso electoral determinado, con el objetivo de asegurar una elección íntegra y objetiva no solo a la luz de la normativa nacional sino también de la internacional.

Todas sus misiones son conformadas por miembros de organismos electorales de diversas naciones de la región, quienes realizan una evaluación del proceso electoral, al igual que un análisis del proceso, cuyos resultados son remitidos al organismo electoral de la nación, con el fin de que reciba las observaciones técnicas para que estas sean tomadas como un punto de partida para mejorar futuros procesos electorales.

Es importante considerar cómo la dinámica integradora de los organismos electorales que se han asociado a los protocolos de Tikal, Quito y UNIORE, ha logrado fomentar trabajos conjuntos cuyo resultado tiene un efecto amplificador. Por lo anterior, CAPEL, como Secretaría Técnica, ha conseguido proporcionar a las mesas de trabajo de estas entidades, un banco de información electoral de uso común, con el propósito de constituirse como una herramienta de trabajo, así como un sistema de información consultivo funcional.

Por último, cabe destacar que CAPEL edita, publica y distribuye gran cantidad de material relacionado con temas electorales, con el que se pretende generar un mayor apoyo para la realización de elecciones libres y el fortalecimiento de la democracia representativa en la región.

F) *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)*

La asistencia extranjera de los Estados Unidos ha tenido el doble objetivo de promover sus propios intereses, a la vez que mejorar la vida en el mundo en desarrollo. Bajo dicha premisa, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) es la encargada de llevar a cabo la política exterior de ese país, promoviendo el progreso humano a gran escala y, al mismo tiempo, buscando el fortalecimiento de las naciones, creando mercados y socios comerciales para los Estados Unidos.

USAID colabora con los esfuerzos de la sociedad civil, con el objetivo de mejorar el respeto por los derechos humanos, aumentar el acceso a la justicia y a los servicios sociales en las áreas apartadas y vulnerables. Así, los programas de USAID pretenden promover el respeto por los derechos humanos, el acceso a los servicios legales, los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y demás mecanismos que fortalezcan la democracia.

G) *Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA)*

La organización sin ánimo de lucro promueve la excelencia en la promoción de elecciones creíbles, participación ciudadana e instituciones políticas sólidas para la democracia sostenible en África. De igual forma, pretende lograr la participación ciudadana y la actividad de las instituciones para una democracia duradera en el continente. Las elecciones con sentido cívico y el fortalecimiento de las instituciones en una democracia, han sido siempre los pilares del trabajo de esta organización.

Dentro de las actividades que realiza dicha institución desde 1995, se encuentran los simposios anuales, las conferencias temáticas y las conferencias regionales, en los cuales se discute sobre temas electorales de gran impacto. A continuación se exponen algunos ejemplos recientes de dichos eventos.

a) *Simposios anuales*. Para el año 2016, se estableció como tema del simposio anual, “Realidades democráticas actuales en África: ¿A donde nos dirigimos más allá del voto?”. En esa conferencia se reconoció de qué manera la creación de organismos electorales independientes en varios países africanos a principios de los 90, mutó el panorama de la gobernanza electoral en África. Así, la apertura de aquel entorno político requirió un arbitraje profesional, imparcial y técnicamente sólido para el desarrollo de los procesos electorales. Como resultado, la administración electoral ha ayudado a algunos de estos organismos a realizar elecciones consideradas de buena calidad, como en Sudáfrica, Cabo Verde, Mauricio, entre otros. No obstante, el Instituto ha tenido que enfocar sus esfuerzos en naciones como Kenia, Zimbabue y Guinea, en donde aquellos organismos y los tribunales electorales no han podido fortalecerse. De igual forma, el desarrollo en la administración electoral no siempre ha ido de la mano con la educación democrática sólida, debido al bajo nivel de conciencia de los ciudadanos sobre la importancia de la votación y las implicaciones de los resultados electorales para los proyectos democráticos nacionales³⁷.

³⁷ Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA). 11th EISA Annual Symposium Current Democratic Realities IN Africa: Where are we headed beyond the Vote? 2016. Consultado en abril 2018, de Electoral Institute for Sustainable Dmocracy in Africa (EISA) Sitio web: <http://www.eisa.org.za/pdf/symp2016concept.pdf>

b) *Conferencias temáticas*. Desde el 2012 y hasta el 2015, el Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales y EISA han desarrollado conjuntamente un programa destinado a fortalecer la gobernanza a través del Mecanismo de Revisión de Pares Africanos (African Peer Review Mechanism –APRM-) que ha logrado funcionar adecuadamente. Así, el APRM se ha convertido en un mecanismo de evaluación voluntaria de la gobernanza para los Estados africanos, que cuenta actualmente con 35 miembros, de los cuales, 17 han sido sometidos a un examen completo. Además, durante los últimos 11 años ha elaborado un informe de evaluación nacional.

Para el año 2016, una de las conferencias temáticas de EISA se denominó “Taller Regional de Interesados”. El evento logró reunir a más de 130 representantes de la sociedad civil, académicos y autoridades administrativas, los cuales revisaron el estado de APRM en su décimo aniversario. En un comunicado señalaron algunos de los logros más notables del mecanismo, su importancia continua para África, e hicieron algunas recomendaciones sobre cómo fortalecer el mecanismo en el futuro³⁸.

c) *Conferencias regionales*³⁹. Por último, se trae a colación una de las múltiples conferencias regionales que ha realizado EISA, la “Botswana Electoral System Reform Conference” de 2006. En dicha conferencia, se tenía como propósito proporcionar un foro para que todas las partes interesadas en Botsuana analizaran los problemas existentes en el sistema electoral y formularan recomendaciones específicas para un proceso participativo de reformas electorales en dicha nación. Los objetivos específicos fueron los siguientes: a) debatir sobre una reforma electoral en Botsuana; b) debatir sobre las ventajas y desventajas de los diversos sistemas electorales; c) usar la plataforma para abogar por un sistema electoral participativo en Botsuana; d) promover un sistema electoral que defienda la participación de las mujeres en la vida política; e) debatir la cuestión de los sistemas de cuotas; f) iniciar un movimiento para la reforma electoral en Botsuana.

H) *The International Foundation for Electoral Systems (IFES)*

Desde 1987, IFES ha trabajado en más de 145 países logrando la promoción de la democracia. La promoción está focalizada en áreas como el buen gobierno y los derechos democráticos, y se ha materializado en la asistencia técnica a los

³⁸ Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA). APRM Workshop: Exploring Synergies with the SADC. 2015. Consultado en abril 2018, de Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA). Sitio web: <http://www.eisa.org.za/pdf/aprm2015conceptnote.pdf>

³⁹ Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA). Botswana Electoral System Reform Conference. 2006. Consultado en abril 2018, de Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA). Sitio web: <http://www.eisa.org.za/pdf/bwesr2006.pdf>

funcionarios electorales. De igual forma, IFES ha impulsado el empoderamiento de grupos de la sociedad civil para que participen en procesos políticos, en pro de sus derechos civiles y políticos.

Respecto a la labor electoral, IFES busca captar, desarrollar y compartir el conocimiento sobre la gestión y el liderazgo electoral como factores claves para lograr entornos electorales creíbles que contribuyan al buen gobierno, la estabilidad y el desarrollo. La gestión electoral implica una organización efectiva de los procesos electorales, el liderazgo permite proyectar e inspirar competencia, productividad y un comportamiento ético. Y para lograr estos objetivos, IFES utiliza una serie de herramientas, dentro de las cuales están: a) evaluaciones a profundidad; b) investigación y ejercicios de lecciones aprendidas; c) asistencia a los órganos de gestión electoral basada en la evidencia; d) reforma electoral visionaria y planificación estratégica operacional; e) colaboración genuina entre todos los interesados electorales claves; f) la creación progresiva de capacidades en todas las disciplinas mencionadas, para fortalecer a los líderes electorales actuales y futuros.

A su vez, el vicepresidente para Programas de IFES recientemente se refirió a la importancia de la asistencia electoral en la actualidad. Dijo que es un elemento clave del desarrollo internacional, en cuanto es realizado por organizaciones no gubernamentales, como IFES. Asimismo, recalcó que, al igual que otras organizaciones que brindan asistencia electoral, IFES trabaja con socios locales para promover instituciones electorales más profesionales e independientes. Por último, destacó que la asistencia electoral tiene sus raíces en el principio de transparencia, que incluye la creación del presupuesto y la contratación pública, educación electoral clara e inclusiva e integridad en la tabulación y transmisión de resultados, entre otros⁴⁰.

I) *IDEA International*

IDEA International centra sus esfuerzos en el apoyo al cambio democrático sostenible por medio del conocimiento comparativo, las reformas democráticas y la asistencia en la creación de políticas públicas con base en las necesidades de cada Estado. Considera que una democracia es una aspiración o una experiencia que se persigue con diversos medios en cada región; por lo tanto, no puede afirmarse que existe un modelo de democracia universalmente aplicable. De esta manera, su asistencia propende al fomento de la democracia como un sistema en el cual el gobierno es controlado por la ciudadanía, y los individuos son considerados

⁴⁰ The International Foundation for Electoral Systems (IFES). Election Assistance Is Not Election Interference. 2018. Consultado en abril 2018, de The International Foundation for Electoral Systems (IFES). Sitio web: <http://www.ifes.org/news/election-assistance-not-election-interference>

como iguales en el ejercicio del control. Sus esfuerzos parten de la premisa de que el respeto al contexto nacional con un enfoque no prescriptivo ni intrusivo, es lo que debe guiar su labor.

IDEA materializa dichos esfuerzos en diversas modalidades, dentro de las cuales son reconocidas sus publicaciones, conferencias y bases de datos con fines educativos. Entre sus publicaciones electorales se encuentra “Electoral Management Design: Revised Edition”, la cual pretende ayudar a la profesionalización de los OE, para así poder conservar la confianza de los votantes. El manual está diseñado para aquellos que trabajan en organismos electorales o están involucrados en reformas a estos. Proporciona experiencia comparativa y delimita mejores prácticas y modelos de financiación, así como medios para evaluar el rendimiento. Además, trae a colación una serie de estudios de casos, como los ejemplos de contextos específicos en Costa Rica, Haití, India, Kenia, República de Corea, Liberia, México, Túnez, Ucrania, el Reino Unido y los Estados Unidos⁴¹.

A su vez, el manual “Direct Democracy: An Overview of the International IDEA” se destaca como una de sus publicaciones insignia en temas electorales. Pues, mientras muchos libros sobre democracia directa se enfocan en lo regional y nacional, este manual ahonda en una comparación global de mecanismos de democracia directa, incluyendo refrendos, iniciativas ciudadanas, entre otras, y presenta una visión detallada de cada uno de los instrumentos, incluyendo definiciones e instructivos para emplearlos en diversas situaciones. Además incluye un capítulo sobre las posibles medidas para mejorar el diseño y la implementación de mecanismos de democracia directa en cada sistema electoral. Al igual que el otro manual, este incluye una variedad de casos, en los que se detalla el uso de estos mecanismos en contextos específicos. Estos últimos permiten una discusión en profundidad de cuestiones particulares, como por ejemplo, la recolección de firmas y la participación de los votantes, la financiación de campañas, la cobertura de los medios de comunicación, las variaciones nacionales en el uso de procedimientos de democracia directa y las lecciones nacionales aprendidas⁴².

J) *National Endowment for Democracy*

La Fundación Nacional para la Democracia (NED) es una fundación privada sin fines de lucro, dedicada al crecimiento y fortalecimiento de instituciones democráticas alrededor del mundo. Cada año la fundación realiza donaciones para

⁴¹ HELENA CATT, ANDREW ELLIS, MICHAEL MALEY, ALAN WALL and PETER WOLF, Electoral management design: revised edition, Estocolmo, Suecia: IDEA International, 2014.

⁴² IDEA International. Direct democracy: an overview of the International IDEA handbook. Estocolmo, Suecia: IDEA International, 2010.

apoyar proyectos de grupos no gubernamentales en diversas naciones que están al servicio de objetivos democráticos. Desde 1983, año de su creación, la Fundación ha promovido la democracia desde diversos frentes, como por ejemplo, el intercambio intelectual para activistas, practicantes y trabajadores de la democracia.

Se ha considerado que el carácter no gubernamental de NED le ha permitido una flexibilidad para trabajar en algunas circunstancias más apremiantes y críticas en varias regiones del mundo, y le ha posibilitado responder rápidamente cuando hay una oportunidad de cambio político. En este orden de ideas, podría decirse que la Fundación se dedica a fomentar una serie de instituciones democráticas en el exterior, incluso partidos políticos, sindicatos, mercados libres y organizaciones comerciales. De igual modo, fomenta varios elementos de una sociedad civil que aseguren los derechos humanos, medios de comunicación independientes y el Estado de derecho.

La Fundación se guía por la convicción de que la libertad es una aspiración humana universal, que puede lograrse a través del desarrollo de instituciones, procedimientos y valores democráticos. Al igual que otras organizaciones, no considera que la democracia parte de un modelo universalmente aplicable, sino que se desarrolla de acuerdo con las necesidades y las tradiciones de diversas culturas políticas.

K) *Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*

La Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), fundada en 1982, es una asociación civil sin fines de lucro, integrada por profesionales de la ciencia política y las relaciones internacionales. La SAAP promueve diversas actividades, entre las que se destaca la organización de congresos de ciencia política, en conjunto con universidades públicas y privadas y otras entidades vinculadas a la disciplina. En el ámbito internacional, la SAAP es miembro permanente de la International Political Science Association (IPSA).

Como parte de sus funciones, se destaca la divulgación de materiales académicos a sus miembros, con la intención de promover la deliberación de ideas dentro de sus instalaciones. Además, la SAAP impulsa actividades tendientes a la actualización metodológica y temática, incluyendo mesas redondas, conferencias, seminarios y concursos.

La Sociedad cuenta con una Escuela de Capacitación y Formación, la cual es un espacio institucional destinado a ofrecer cursos que brinden conocimientos, habilidades y herramientas específicas tanto para el ejercicio de la profesión como para la actualización académica. Estos cursos, de fácil acceso tanto por su extensión como por sus costos, son dictados por profesores y profesionales de destacada

trayectoria y experiencia docente, con el doble objetivo de contribuir a la difusión y al mejoramiento de la profesionalización, y de convocar a otros profesionales a compartir el amplio, variado y socialmente útil conocimiento de la profesión⁴³.

Por último, se destaca que desde 1995, SAAP se ha interesado por los cambios político-jurídicos y, como muestra de ello, su segundo congreso nacional, realizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, se centró en “Globalización, entre el Conflicto y la Integración”.

L) *Center for Research of Direct Democracy (C2D)*

El C2D se fundó en 1993, en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Ginebra, pero con el paso del tiempo se convirtió en el nuevo centro de estudios de democracia en Aarau ZDA. Aquel está conformado por investigadores en derecho y ciencias políticas que han dedicado sus intereses de investigación a la democracia directa como una forma de democracia contemporánea. Un enfoque de unidad en democracia directa y participativa en América Latina. Bajo dicho entendimiento, se encuentran dentro de las misiones del centro las siguientes: a) fomentar el proceso intergubernamental con los sectores empresariales, académicos, sociales y, de manera amplia y general, con la sociedad civil de ambas regiones (Europa y Latinoamérica); b) promover el desarrollo de una visión global conjunta y dinámica y una estrategia compartida en ambas regiones; c) dinamizar la asociación estratégica birregional a través de la formulación e implementación de políticas públicas. Y, por último, difundir conocimiento con el objetivo de mejorar el entendimiento mutuo y la visibilidad de ambas regiones, así como de la asociación birregional.

3. INDICADORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL Y GOBERNANZA EN MATERIA ELECTORAL

Una vez ejemplificados algunos de los actores y sus objetivos más importantes en materia electoral desde una perspectiva global, se exponen los temas relevantes que dichos actores han ido desarrollando y debatiendo durante los últimos años. Para la selección de los temas más destacados, se parte de los estudios recogidos por la Red de Conocimientos Electorales en su Enciclopedia ACE, identificando en cada uno de ellos los elementos primordiales de un proceso electoral.

⁴³ Sociedad Argentina de Análisis Político. Escuela de Capacitación y Formación Profesional. 2018, disponible en Sociedad Argentina de Análisis Político Sitio web: <https://saap.org.ar/capacitacion.html>

A) *Administración electoral*⁴⁴

a) *Panorama general.* Es importante entender cómo, en el ámbito global, se pretende promover una administración electoral: profesional, imparcial, sustentable y auditable, así como organismos electorales (OE) que se desempeñen por el mejor interés de los electores.

La credibilidad de los procesos electorales es determinada, en gran medida, por la calidad de la administración electoral, lo cual adquiere mayor relevancia en democracias emergentes o recién restauradas. Ahora, cabe destacar que los temas acerca de cómo, dónde, cuándo y por qué se estructura la administración no han sido objeto de extensa investigación en los campos de la ciencia política o la administración pública. *A contrario sensu*, donde existe un mayor desarrollo es en los asuntos legales de los sistemas electorales; como la asignación de escaños, el registro de electores, la emisión y conteo de votos y el uso de la tecnología en las elecciones.

A este respecto, se destaca la importancia de la administración electoral, una parte esencial de los procesos democráticos por más de dos mil quinientos años. Lo anterior significa que desde un principio alguien fue responsable de contar las manos y reportar los resultados en las asambleas atenienses. Así, a lo largo del tiempo, se le ha dado gran relevancia al fruto de las elecciones, debido a la habilidad de los resultados de legitimar la actividad administrativa. Pero, la administración electoral ha recibido limitada atención y escasos recursos para lograr dicho cometido. Sin duda alguna, una elección es una de las actividades de mayor magnitud organizadas en un Estado. No obstante, fue a partir de 1989 cuando la administración de elecciones multipartidistas empezó a tener un alto perfil y relevancia en la opinión pública, gracias al rol protagónico de las elecciones en la transición del autoritarismo. Esto último condujo al desarrollo de la administración electoral junto con otros servicios en los últimos veinticinco años, más de lo que había sido desarrollada en los dos mil quinientos años anteriores, pues conlleva un mayor escrutinio de la opinión pública.

Un efecto de la mayor observancia que recibe la administración electoral, ha sido la necesidad de profesionalizar la labor. Las autoridades han necesitado aprender de la experiencia, la propia y la de organismos no electorales, estableciendo vínculos y redes con otros actores, para compartir ideas y prácticas. Todo esto ha generado que los estándares electorales se vean fortalecidos en el mundo. Ahora bien, lo cierto es que existen diversas formas organizacionales para diseñar

⁴⁴ MARIE HOHWU-CHRISTENSEN, RAY KENNEDY, LINDA EDERBERG, AYMAN AYOUB, ANDREW ELLIS, JORAM RUKAMBE, CARL W. DUNDAS, SARA STAINO y ALAN WALL, *Administración electoral*, 2012. Consultado en marzo 2018, de ACE Project Sitio web: <http://aceproject.org/ace-es/topics/em/em40>

y realizar unas elecciones; no obstante, hay asuntos comunes a los que todas las autoridades electorales se ven enfrentadas.

Todo lo anterior es necesario para entender cómo las tendencias en la administración electoral incluyen organismos electorales permanentes e independientes como la manera preferida de organización electoral. Así mismo, la adopción de estándares regionales y mundiales para las elecciones democráticas en gran cantidad de países, incluyendo democracias emergentes y en transición.

b) *Organismos electorales*. Como punto de partida, la administración electoral tiene un impacto en la credibilidad del organismo electoral y en su efectividad, cuando del servicio prestado se trata. Sin embargo, lo anterior no obsta para identificar la carencia de una estructura adecuada para cualquier contexto, ya que las estructuras de los OE no son más que el producto de las tradiciones políticas, jurídicas y culturales de cada Estado. Por más que los OE sean un producto de variados factores nacionales, pueden agruparse tres modelos básicos. Pero antes del desarrollo de cada modelo, será necesario ilustrar qué se entiende por OE.

Definitivamente, el desarrollo de la administración electoral ha requerido la creación de instituciones que sean responsables de las actividades electorales. Para evitar preferencias en las denominaciones que estas instituciones han recibido en varios países, se acude a organismo electoral (OE) como referencia al órgano nacional responsable de la administración electoral. Dicho lo anterior, un OE debe entenderse como una institución creada con el propósito y la responsabilidad legal de administrar uno o varios elementos esenciales para la conducción de las elecciones y de las herramientas de democracia directa (en caso de hacer parte del marco legal nacional).

Cuando se habla de elementos esenciales, se incluyen: la determinación de quién es elegible para votar, la conducción de la votación, el conteo de votos, la recepción y validación de las nominaciones de los participantes a efectos de una elección y la suma de votos de las mesas de votación.

En el contexto global se encuentran situaciones en donde estos elementos están distribuidos entre distintas instituciones, todas las cuales son OE. Además, existen tanto instituciones independientes como unidades administrativas dentro una institución más grande (la cual tiene asignadas tareas no electorales) que se encarga de alguno de estos elementos. Se debe agregar que además de los elementos esenciales, un OE puede ejecutar otras labores que ayudan a la conducción de las elecciones, como por ejemplo: la delimitación de los distritos electorales, la adquisición del material electoral, el monitoreo de los medios de comunicación, la resolución de disputas electorales y la supervisión del financiamiento de las campañas electorales.

Lo dicho hasta aquí supone que para entenderse como un OE, aquella dependencia o institución no puede dedicarse meramente a los elementos no esenciales, es decir, para considerarse como un OE, aquella institución deberá tener dentro de sus responsabilidades por lo menos uno de los elementos esenciales. Por ende, una institución dedicada a las estadísticas del registro de electores, no se considera un OE. En conclusión, es posible afirmar que un OE puede referirse a un órgano administrativo que coadministre las elecciones en conjunto (o no) con autoridades locales y regionales, el cual tenga responsabilidades esenciales de la función electoral, como la obtención de materiales electorales, el anuncio de los resultados o la determinación de quién es elegible para votar.

c) *Modelos*

a') *Modelo gubernamental*. Cuando se habla de modelo gubernamental, se hace referencia a los países en donde las elecciones son organizadas y administradas por una rama ejecutiva del gobierno a través de, por ejemplo, el Ministerio del Interior, y el funcionario que dirige el OE será quien deberá responder antes el ministerio. Son muy pocas las excepciones en donde aquellos órganos no cuentan con formas colectivas de toma de decisiones. Además, el presupuesto de estas instituciones está integrado al ministerio o autoridad local correspondiente.

Así, por ejemplo, en Estados Unidos y en el Reino Unido, las elecciones son llevadas a cabo por autoridades locales. Y en Suecia y en Suiza, el OE asume funciones de coordinación política.

b') *Modelo independiente*. Por su parte, el modelo independiente de OE hace referencia a los países en donde las elecciones son organizadas y administradas por un organismo que es institucionalmente independiente de la rama ejecutiva del gobierno. Esa institución tendrá personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal. El OE no tendrá que rendirle cuentas a ninguna dependencia del gobierno, pero sí deberá hacerlo al poder legislativo o judicial.

En la actualidad, muchas democracias emergentes han escogido el presente modelo, ya que sus miembros se encuentran fuera del ámbito de acción del poder ejecutivo, lo que garantiza una mayor autonomía y legitimidad al proceso electoral. Se resalta que en el presente sistema no se requiere de la existencia de una sola institución, hay países en donde se establecen dos instituciones para la administración de las elecciones, independientes del poder ejecutivo, y cada una con funciones diversas.

Entre otros países que han seleccionado el presente modelo electoral, se mencionan los siguientes: Alemania, Australia, Canadá, Costa Rica, Indonesia, Mauritania, Uruguay. A su vez, existen regulaciones que aíslan al OE de la influencia de

la política en el personal y las áreas operativas, para convertirlo en un organismo mucho más técnico, “doble-independiente”, como en Jamaica, Rumania y Vanuatu.

c’) Modelo mixto. Por último, el modelo mixto cuenta con una estructura doble, es decir, con un componente de supervisión que es independiente del poder ejecutivo, y un componente de instrumentación vigilado por las autoridades regionales o locales. Así las cosas, las elecciones se llevarían a cabo por el componente instrumental (gobiernos locales), bajo la supervisión del componente independiente. Este modelo ha sido empleado en legislaciones tales como la francesa, japonesa, española y otras legislaciones de África Occidental.

Cabe resaltar que las atribuciones del componente independiente con relación al gubernamental varían en cada legislación, generando una dificultad en la clasificación de un OE en particular como modelo mixto. Antes, el componente independiente era una observación meramente formal, pero ha ido transformándose, y ahora juega un papel de supervisión de los eventos electorales con mayores funciones. Como ejemplo, en Madagascar, el componente independiente integra y transmite los resultados. En conclusión, la correlación entre los componentes no siempre viene claramente definida en las legislaciones, por lo que puede dar lugar a fricciones. En efecto, la efectividad del modelo en situaciones de poca claridad legislativa puede conducir a controversias indeseadas para la administración electoral.

d) *Estructuración de los organismos electorales*

a’) *Composición y rol de los organismos electorales.* Cualquier actividad del organismo electoral requiere tanto de la definición de las políticas como de la instrumentación de las operaciones administrativas. Por su parte, en el modelo gubernamental, ambas funciones son llevadas a cabo por servidores públicos, empleados de uno o más organismos del poder ejecutivo. Aunque los miembros de una rama ejecutiva del gobierno, como los ministerios, también pueden tener un rol activo en la elaboración de políticas dentro del modelo gubernamental, lo más común es que sea el titular el responsable de la política.

En aquellas naciones con modelos independientes, la función política es llevada a cabo por una persona o grupo de personas que provienen de una rama distinta a la ejecutiva, especialmente designadas para esta tarea. Estas personas son miembros o personal del OE. La tarea que desempeñan es similar a la que llevan a cabo los integrantes de una junta directiva, aunque los miembros del OE tienen un trabajo de tiempo completo. De igual manera, para los modelos mixtos, el componente independiente en el OE es dirigido por una “junta directiva”.

El proceso de designación del personal de la OE, por lo general, está definido dentro de la legislación electoral. De igual forma, los métodos de reclutamiento

y selección también suelen estar establecidos en el marco legal electoral. Y el nombramiento acostumbra llevarlo a cabo el jefe de Estado o un órgano judicial. Es factible realizar el reclutamiento y la selección mediante nominaciones cerradas o a través de un proceso de convocatoria abierta. Lo cierto es que los procesos de reclutamiento pueden estar más abiertos a un OE basado en el nombramiento de expertos y no en un proceso determinado por las nominaciones de candidatos de partidos políticos, pues esto generaría problemas para la administración electoral, en cuanto podría ocasionar parcialidad.

b') Decisiones dentro del OE. Al igual que muchos otros factores dentro de la administración electoral, el proceso de decisión en un OE variará en función del modelo adoptado, la cultura predominante del país y los requisitos establecidos en la ley electoral. Por ejemplo, en el modelo independiente, la legislación suele especificar aspectos relacionados con la elección del titular, las atribuciones para la toma de decisiones del mismo o las reuniones plenarias de los miembros del OE, los requisitos para el voto mayoritario, el papel del titular del OE en la votación, y el uso de los votos emitidos. Todo esto suele también aplicarse al sector independiente del modelo mixto.

Por otro lado, en el modelo gubernamental, el papel que desempeña el OE puede contemplar tanto proponer como determinar la acción por ejecutar. Las atribuciones para establecer aspectos relacionados con las políticas y la administración pueden delegarse al jefe del titular a través de la institución de gobierno de la cual depende. Mientras que algunos aspectos relativos a la toma de decisiones pueden estar cubiertos por la legislación, es normal que los procesos de toma de decisiones que requieren de mayor detalle estén definidos en procedimientos administrativos estipulados por los miembros del órgano ejecutivo del OE. Estos documentos suelen definir un amplio rango de temas, que involucran a las propias autoridades del OE.

En el ámbito global, se evidencia que en gran cantidad de naciones se determina un quórum de cincuenta por ciento de todos los miembros. No obstante, en algunos casos, las decisiones del OE pueden ser tomadas por consenso, o por los miembros presentes durante una reunión; quizás no se les permite abstenerse de votar, o los miembros con opiniones distintas sobre un tema pueden no estar habilitados para detener la ejecución de una decisión mayoritaria. Es precisamente toda esta filigrana orgánica del OE, la que suele estar reglamentada por decretos o reglamentos internos de cada una de las instituciones.

c') *Organización interna de la administración electoral.* Los órganos electorales suelen tener diversas posibilidades para determinar su propia estructura organizacional. Normalmente, los OE bajo el sistema de modelo independiente que

tienen atribuciones para contratar y despedir a su personal pueden estar mejor posicionados para establecer su propia organización. Sin embargo, puede haber ciertas restricciones sobre la flexibilidad del OE, sin importar el modelo de este.

Una primera restricción se presenta cuando la propia legislación electoral ha definido los elementos fundamentales de la estructura organizacional (directores ejecutivos y las divisiones funcionales requeridas). Y una segunda restricción es la presupuestal, la cual impone una limitación general sobre el número y los tipos de oficinas (cargos) que un OE puede permitirse financiar.

Es primordial que la OE tenga en cuenta el desarrollo en el momento de estructurar su organización. Una acertada planeación inicial es el primer paso para garantizar aquel desarrollo, siempre que este se someta al marco normativo, a los avances tecnológicos en materia electoral y atienda las propuestas de los grupos de interés. De igual forma, cuando la estructura organizacional está definida en la ley o en las regulaciones de organismos distintos a los OE, se facilita la flexibilidad de cambio de estructuras. Los OE pertenecientes al modelo independiente están mejor posicionados para tomar ventaja de la flexibilidad estructural, ya que controlan su personal.

Por último, es importante que aquellos OE descentralizados determinen la estructura de sus oficinas regionales para la rendición de cuentas. Esta situación puede complicarse si el marco legal define una estructura en donde el personal no esté sujeto a la designación por parte de la oficina central del OE, ya que, si el personal es designado por miembros del OE regional y niveles inferiores, se crean confusiones en el personal que finalmente termina dirigiéndose.

d') *El órgano electoral colombiano*. Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1886, se materializó en Colombia la base para la creación de herramientas que contribuyeran al establecimiento del andamiaje electoral en el país. Un primer intento por construir un órgano electoral sólido, lo promovió el Consejo de Estado. No siendo suficiente, años más adelante, con la promulgación de la ley 7 de 1888 “sobre elecciones populares”, se instituye el Gran Consejo Electoral. Entre 1930 y 1948 se dieron constantes reformas legislativas a dicho órgano. Sin embargo, estas últimas nunca tuvieron una visión de reforma estructural.

La muerte de Gaitán y el país sumergido en la violencia, no fueron un obstáculo para que el sistema electoral fuese reformado. Supliendo amplios vacíos legislativos, el Congreso de la República promulgó la ley 89 de 1948, la cual creó la Registraduría Nacional del Estado Civil, que cambia radicalmente y de manera notoria los asuntos electorales en Colombia. Bajo la nueva normatividad se instaura una nueva organización electoral en Colombia conformada por la Corte Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Este nuevo cuerpo se construyó

a partir del principio de transparencia y neutralidad, blindado de las influencias partidistas⁴⁵.

Con la creación de la Registraduría, con presencia nacional, surge la figura de registradores delegados. En concordancia con los principios rectores, y con la intención de obtener asesoría técnica especializada, el Gobierno colombiano se asoció con países como Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Bélgica, Holanda, Suecia y Suiza, para la conformación de una misión técnica que debía establecer el sistema propicio para los asuntos electorales y de identificación. Estas naciones trabajaron de manera mancomunada con la entidad para determinar la metodología necesaria para los procesos de cedulaación, conformación de censos, bajas y altas de ciudadanos en el registro electoral, y el proceso necesario para establecer en Colombia el registro civil.

Así comenzó un proceso en que el Estado colombiano proporcionó herramientas para hacer de los procesos electorales, procesos transparentes y con garantías para ciudadanos, electores y candidatos.

Años más tarde, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991, aquella organización electoral obtuvo rango constitucional y quedó conformada por las siguientes autoridades: Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Concretamente, a la Registraduría se le encargó de la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas, por medio del decreto 1010 del 2000, que reglamentó el funcionamiento de la entidad, estableció su misión, objeto, alcance, naturaleza, composición interna, sus funciones y su autonomía administrativa.

Este decreto estableció que la Registraduría tendría como objeto, “registrar la vida civil e identificar a los colombianos y organizar los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadanas”. Su tarea es garantizar la organización y la transparencia de los procesos electorales, la oportunidad y la confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales, promover la participación social, en la cual se requiere la expresión de la voluntad popular y contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad. Por último, el artículo 5º establece las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

B) *Asistencia electoral efectiva*⁴⁶

a) *Panorama general*. En la actualidad, por asistencia electoral se entiende el apoyo legal, técnico y de carácter logístico que se proporciona a las leyes, los

⁴⁵ FERNANDO MAYORGA GARCÍA, *Historia de la organización electoral en Colombia (1888-2012)*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2013, pág. 187.

⁴⁶ DOMENICO TUCCINARDI, RAFAEL RIVA PALACIO, PAUL GUERIN, FABIO BARGIACCHI y LINDA MAGUIRE, *Asistencia electoral efectiva*. Consultado en marzo 2018, de ACE Project sitio web: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/default.

procesos y la organización electoral. Es decir, abarca un espectro amplio, ya que comprende tanto el establecimiento de un marco legal para la administración de elecciones, sistemas electorales y procesos de registro de votantes, entrega de recursos monetarios, materiales y equipamiento, así como el apoyo a los grupos de la sociedad civil comprometidos en tareas de educación cívica, observación electoral y monitoreo de medios de comunicación. A su vez, la asistencia técnica implica encargarse de una serie de complejas y delicadas tareas de interacciones entre los OE, las organizaciones asistenciales y todos los demás sujetos dedicados a la cooperación para el desarrollo de los servicios relacionados con las elecciones.

Es por todo lo anterior que una *asistencia técnica efectiva* (ATF) tiene que ver con todas las actividades dirigidas a mejorar la calidad y el impacto de la asistencia electoral proveída por las organizaciones electorales, como parte del desarrollo democrático de los países, en concordancia con los cinco principios que se establecieron en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo: “pertenencia, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua”.

Aquel ejercicio de asistencia electoral efectiva, apenas empieza a desarrollarse, pese a que el apoyo en aspectos electorales ha sido parte de las agendas de política exterior de varias naciones desde el siglo xx. Es decir, fue hasta hace poco que se reconoció a los OE como instituciones de gobernabilidad. Muestra de ello es la limitada literatura académica que existe sobre la asistencia electoral, lo que dificulta la disponibilidad de documentos comparativos en materia de asistencia electoral relacionados con metodología, contenido y antecedentes históricos.

Los avances en la asistencia electoral hacia el final del milenio fueron el resultado del reconocimiento por parte de muchas agencias dedicadas a la cooperación para el desarrollo de parámetros como la sostenibilidad, el desarrollo de capacidades y la efectividad, alrededor del mundo. Diversos personajes han coincidido en que la asistencia electoral genera cierta frustración, ya que existe una presión durante los cortos periodos previos a las elecciones para generar sostenibilidad, desarrollo de capacidades y efectividad. Seguida de una súbita pérdida de interés por el desarrollo institucional en el periodo siguiente a las elecciones en los países receptores de dicha asistencia.

Desde una perspectiva a largo plazo, los programas de desarrollo institucional en materia electoral no fueron en principio considerados, puesto que el enfoque se limitaba al día de las elecciones. Por lo general, no existía disponibilidad de recursos para actividades prolongadas en materia electoral y además era difícil medir aquella asistencia en un tiempo prolongado. *A contrario sensu*, la asistencia *ad hoc* a corto plazo resulta más atractiva, pues los resultados (modestos) son fácilmente perceptibles y cuantificables.

Diversos actores, en los últimos años, han sido clave en materia de asistencia para el desarrollo, como la Comisión Europea (CE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e IDEA Internacional. Todos ellos pretenden materializar cambios definitivos en la forma en que se concibe, diseña, identifica e instrumenta la asistencia electoral por parte de las agencias de cooperación para el desarrollo y otros actores que brindan esta clase de apoyo. Cabe resaltar que la *asistencia electoral efectiva* se divide en una asistencia para las elecciones y una asistencia electoral. La primera se orienta a proveer apoyo para el día en que se celebran los comicios, mientras que la segunda implica un enfoque integral e incluyente de asistencia a largo plazo a los sistemas, procesos e instituciones electorales. Se destaca el diseño de una nueva herramienta de planeación y capacitación por parte de especialistas de CE e IDEA Internacional, denominado como el ciclo electoral.

b) *Trayectoria de la asistencia electoral*. El propósito principal del presente acápite es reconstruir lo que ha sido la historia de la asistencia electoral desde una perspectiva tanto jurídica, como de los actores que han protagonizado su desarrollo. Comenzamos con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁴⁷, que provee material jurídico para el surgimiento de la asistencia electoral. Desde la adopción de aquel instrumento, la noción de asistencia electoral ha sido objeto de diversas transformaciones, sin embargo ha mantenido su arraigo dentro del amplio esfuerzo de “asistencia democrática”.

Para la década del sesenta, con gran cantidad de democracias ya establecidas, se introdujo la asistencia electoral en el marco de iniciativas de asistencia democrática dirigida a países en desarrollo. Identificada como un importante factor de estabilización, facilitador para el desarrollo económico y un útil instrumento de política exterior. Una década más tarde, la asistencia electoral a los partidos políticos en Europa del sur y Latinoamérica por parte de los Estados Unidos de América, fue vista por varios actores como una justificación para la interferencia en asuntos internos. Lo mismo sucedió con agencias de cooperación, como las fundaciones de partidos políticos en Alemania y Reino Unido⁴⁸. Pese a lo anterior, es evidente

⁴⁷ Artículo 21. 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

⁴⁸ “Ayudando a las democracias del exterior: la curva de aprendizaje” [“Aiding Democracy Abroad, the Learning Curve”] Carothers, 1999

que la asistencia electoral ha sido moldeada por tres actores principales: las Naciones Unidas, los Estados Unidos y la CE.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas inició labores de asistencia cuando el Consejo de Administración Fiduciario apoyó (observación y supervisión) a más de 30 plebiscitos, referendos y elecciones en varios países. Para los años ochenta, el PNUD ya se había involucrado en varios proyectos mediante los cuales proporcionó asistencia en aspectos técnicos específicos de los procesos electorales y relacionados con el establecimiento de la infraestructura necesaria para realizar las elecciones. Fue para la década del noventa, que la ONU empezó a garantizar mayores esfuerzos en asistencia técnica, con base en tres perfiles. El primero, relacionado con la organización y conducción de elecciones, el segundo, relativo a la supervisión y control de las elecciones y, por último, la verificación de los procesos electorales.

Todo lo anterior llevó a la Asamblea General de las Naciones Unidas a dictar la Resolución 46/137, sobre “Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas”. Desde entonces, varios órganos de la organización han materializado formas y medios apropiados para el fortalecimiento de la efectividad del principio de elecciones periódicas y auténticas.

En esa resolución se manifestaba la necesidad de designar un funcionario responsable de las actividades de asistencia electoral, con el objetivo de garantizar, entre otros asuntos, la consistencia en la tramitación sistemática de las solicitudes de los Estados miembros que organizan elecciones, así como coordinar y considerar las solicitudes de verificación electoral, y canalizar las solicitudes de asistencia electoral a la oficina o programas correspondientes. Asimismo, la resolución recomendó la creación de una oficina responsable de la asistencia electoral, que hoy se conoce como la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas. Vale anotar que toda la asistencia electoral proporcionada por la ONU tiene como requisito una solicitud previa a la división, por parte de una autoridad nacional reconocida. Y, si bien las solicitudes son coordinadas por dicha división, esta asistencia se ha visto materializada por diversos órganos de la Organización, como el PNUD y el Departamento de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz (DPKO).

De manera semejante, a finales del ochenta, los Estados Unidos empezaron a brindar asistencia electoral a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y del Departamento de Estado y la Fundación Nacional para la Democracia (NED). Esta última, fundada en 1983, promueve las asociaciones que están a favor de la democracia en América Latina. Al principio, la asistencia se focalizó en misiones de observación y apoyo a los partidos políticos, por medio del Carter Center, el Instituto Nacional Demócrata y el Instituto Nacional Republicano. Posteriormente, USAID empezó a considerar el estableci-

miento de una ONG técnica y profesional, dedicada exclusivamente a la asistencia para la organización de aspectos técnicos del proceso electoral en países en vía de desarrollo. Así surgió la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, otro actor, no gubernamental, importante en la asistencia electoral.

En definitiva, USAID mantiene desde entonces dos líneas de trabajo. La primera, orientada al trabajo con partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, tercerizando labores con el NDI y el IRI. Y la segunda, centrada en las actividades de asistencia técnica dirigidas a apoyar los procesos electorales, tercerizadas en su gran mayoría a IFES.

Por último, es de resaltar que la CE ha sido un activo protagonista en el campo de la asistencia electoral en las últimas décadas. Su actividad se ha visto vinculada a la promoción de la democracia en concordancia con el artículo 6º del Tratado de la Unión Europea. Desde sus inicios, las formas de asistencia han variado considerablemente, llegando a ser más sustantivas que meras contribuciones financieras a proyectos diseñados por otras instituciones y agencias internacionales. Así, por varios años los proyectos de asistencia electoral se canalizaron a través de fondos de cooperación para el desarrollo, pero programados de acuerdo con cada circunstancia y sin acercamientos estandarizados. Luego, bajo estas circunstancias, se expide la Norma 976 de 1999 y la Comunicación 191/2000 de la CE, relativas a las misiones de apoyo y observación electoral, las cuales marcaron un avance importante en la conceptualización de la asistencia electoral, así como en las actividades complementarias dirigidas a la armonización de sus proyectos.

Después de todo un proceso de profesionalización, la CE es hoy un actor protagónico como proveedor de apoyo electoral, tanto en términos de asistencia como de observancia electoral. Europe Aid contribuyó al marcado aumento en los fondos asignados para las operaciones de asistencia electoral, con un interés centrado en los retos específicos de países en donde recientemente se habían presentado conflictos bélicos. Recapitulando, desde el año 2000, la UE ha realizado por lo menos 50 misiones de observación, en aproximadamente 35 naciones, generando una disminución de conflictos y evitando el fraude electoral.

c) *Efectos de la asistencia técnica.* Muchos de los actores internacionales de cooperación asumieron que “la democratización tiende a desplegar una serie de etapas en secuencia”⁴⁹, de manera que el diseño que era establecido y puesto en marcha por medio de la asistencia técnica, eventualmente podía ser identificado por los nacionales como un diseño que no respondía a las necesidades del Estado. Sin duda, la asistencia que actualmente ofrecen las instituciones, se realiza luego de valoraciones y aplicación de metodologías precisas, junto con la aprobación de un código de conducta.

⁴⁹ THOMAS CAROTHERS, “The End of the Transition Paradigm”, en *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 1, (January 2002).

La observación electoral, como un medio de asistencia, contribuye a elevar la integridad de los procesos electorales mediante la disuasión de irregularidades, la promoción de confianza hacia el proceso electoral y el debilitamiento de posibles conflictos relacionados con los comicios. En la actualidad existe una tendencia para que las organizaciones (nacionales e internacionales) de observación den seguimiento a las elecciones legislativas y presidenciales, y además, a las elecciones locales, con el objetivo de promover elecciones transparentes, eficaces y genuinas, y, por lo tanto, a un fortalecimiento de las instituciones democráticas, al respeto por los derechos humanos y al imperio del Estado de derecho.

d) *Realidades electorales*. Las problemáticas planteadas previamente, dejan ver una realidad que consiste en que las contribuciones únicamente han aminorado los problemas estructurales, sin resolverlos. Al respecto, la Conferencia de Ottawa, organizada por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) e IDEA Internacional, marcó un momento determinante para el establecimiento de un nuevo enfoque para la asistencia electoral. En ella se reconoció que los conceptos previamente mencionados de efectividad, desarrollo de capacidades y sostenibilidad, eran la columna vertebral del avance en la materia, pero que llevarlos a la práctica era difícil. Es decir, el apoyo para la construcción de instituciones es una labor a largo plazo, por lo que las autoridades y las organizaciones podían encontrar cierta dificultad mostrando resultados. A esto último se le debe agregar la dificultad de medir el progreso en la materia y la facilidad de ser influenciado por factores externos y situaciones imprevisibles.

Es por esto que una adecuada asistencia debe llamar a los grupos de interés para que se encarguen de definir cuáles son las necesidades que deben atenderse una vez concluido el proceso electoral y en el periodo siguiente a este. Ya que una amplia participación logrará promover el compromiso y el cumplimiento de aquellos en materia electoral en todos los niveles, tanto durante el periodo electoral, como después de este. En concordancia, las agencias de cooperación tendrán la labor de asegurar el cumplimiento de los objetivos predeterminados en los programas a largo plazo con un enfoque que permita la democratización del receptor electoral.

C) *Costos del registro y las elecciones*⁵⁰

Varios aspectos se enmarcan en la categoría de *costos del registro y las elecciones*, por ello la presente sección se centrará en los siguientes asuntos. Primero,

⁵⁰ WILL COVEY, JAMIE CROWLEY, JOANNE FAULKNER, MAYA SERBAN y RAKESH SHARMA, Proyecto sobre los Costos del Registro y las Elecciones, 2013, Consultado en marzo 2018, de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Center for Transitional and Post-Conflict Governance Sitio web: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_core/about.

definiciones operativas sobre costos electorales; segundo, presupuestos electorales y fuentes de ingresos para la financiación de la administración electoral; tercero, los costos del registro de electores y, por último, las prácticas para la administración de costos electorales. Todo esto, con el propósito de asistir a los administradores de elecciones en el manejo de recursos financieros, medir sus costos operativos con otros organismos electorales y reducir los costos de los procesos electorales.

a) *Definiciones operativas.* Con fundamento en los actuales estándares prácticos y teóricos, los principales egresos en un proceso electoral tienen que ver con el registro de electores, la delimitación de los distritos electorales, la logística del proceso electoral, el conteo y la transmisión de los resultados y la resolución de controversias electorales. También hay otros gastos cuantiosos, como la educación e información del votante, las campañas electorales y la vigilancia y supervisión de los representantes de los partidos políticos⁵¹. En resumen, es posible afirmar que los costos electorales abarcan todos los aspectos relacionados con la materialización de dichas actividades, sin importar la organización involucrada o el nivel administrativo en el cual se realizan.

En cuanto a las fuentes de financiamiento, se harán tres distinciones principales. La primera es determinar si se cuenta con un presupuesto electoral específico que forme parte del presupuesto consolidado de la nación, en donde podrá haber recursos que hagan parte del presupuesto de instituciones cuya actividad principal guarde poca relación con las elecciones (ej. policía o registro civil). La segunda distinción es relativa al financiamiento nacional e internacional de un proceso electoral, en especial en aquellas circunstancias de elecciones posconflicto. Y la tercera se refiere al financiamiento público y el privado, enfocado principalmente en el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

Los costos electorales identificados en un presupuesto electoral son costos directos. Si bien existen otros costos —costos diferidos—, como por ejemplo, la contribución de los registros civiles al proporcionar la información a los OE para la elaboración de las listas de electores o, incluso, la elaboración de la lista de electores por la agencia nacional que tiene a su cargo el censo y la estadística de la población, y aunque estos son costos reales, no son incluidos dentro del presupuesto electoral ni son fácilmente determinables en la mayoría de los casos.

Además, se evidencia la importancia de diferenciar los costos de integridad y los costos principales. Esta distinción es primordial para el adecuado entendimiento del financiamiento de las elecciones, ya que tiene una estrecha relación con las condiciones que permiten generar un ambiente neutral y seguro; es decir,

⁵¹ GUY S. GOODWIN-GILL, *Free and Fair Elections*. Ginebra: Inter-Parliamentary Union, 2006.

un campo de juego equitativo. Así, la integridad hace referencia a una función de seguridad para el votante y la papeleta. En otras palabras, permite el adecuado desarrollo de la votación y del conteo de votos, eliminando factores que conllevan amenazas e intimidaciones y garantizando la accesibilidad a los sitios de votación. La seguridad de las papeletas, por su parte, se refiere a los ajustes necesarios para realizar la votación y el conteo de votos de tal manera que el material electoral sea inalterable, para cumplir así, los objetivos de preservar el voto secreto, evitar la doble emisión de voto y eliminar la manipulación del material electoral. En resumidas cuentas, los costos de integridad se relacionan con la materialización de aquellas medidas de seguridad para la puesta en marcha de los sitios de votación, y en ellos se incluye un financiamiento internacional, como parte de la administración electoral.

Por otra parte, a los costos asociados con el desarrollo rutinario de las elecciones se les denomina costos principales. Se causan, independientemente del grado de certeza y seguridad en el ambiente político, y se refieren a las listas de electores, los materiales para la elección, la capacitación de los oficiales electorales, la información al votante y los arreglos logísticos. En general, se asume que esos costos son fijos, y que se incurre en mayores costos para la seguridad, especiales y no programados, cuando es necesario garantizar que todo el proceso funcione eficientemente. La proporción que corresponde a los costos principales y a los costos de integridad depende, habitualmente, de qué tan alejada esté la política del conflicto y de la falta de seguridad en el país en cuestión.

b) *Valoración de costos electorales.* Un primer paso en la valoración es determinar el contexto político en el que se realiza el proceso electoral, el cual debe ser tomado como un factor constante. Enseguida es necesario considerar si el presupuesto asignado está cubriendo una múltiple cantidad de elecciones, y en tal caso, determinar si los procesos electorales se harán de manera simultánea o en fechas diferentes. Es necesario separar los costos de funcionamiento del OE de los costos variables de cada elección, y, posteriormente, aislar los costos de personal y los costos operativos. Adicionalmente, se deberán identificar las actividades relacionadas con la elección, para así determinar los costos que pueden resultar de esta. Se mencionan como ejemplo, nuevamente, la logística de la elección, el conteo y la transmisión de los resultados, y la resolución de disputas electorales.

La valoración de costos requiere también diferenciar entre los costos esenciales y los costos de integridad, individualizados, a cada una de las actividades determinadas en el paso previo. Es fundamental desligar los costos directos y los indirectos en que incurren las diversas organizaciones involucradas, porque permite cuantificar los costos directos con precisión y estimar los costos indirectos basados en información obtenida previamente. Se aclara, que para cada paso es

necesario identificar las fuentes de financiamiento, a fin de lograr mayor transparencia y control. Y, por último, es importante realizar los ajustes necesarios para la comparación de la evolución de los costos en un plazo determinado.

c) *Escenarios: democracia estable, en transición y en posconflicto.* Cuando se compara la situación de una democracia estable, en transición y en posconflicto, es posible vislumbrar varias tendencias, que se esbozan a continuación.

Cuando se compara con democracias estables, los costos de integridad en democracias en transición son relativamente elevados, y aún más altos en democracias en posconflicto. Esto, en primer lugar, se debe a los requerimientos de personal policial y militar para manejar la seguridad en cada etapa del proceso electoral, que con frecuencia incluye la presencia de una fuerza internacional. En segundo lugar, los costos indirectos esenciales son particularmente extensos en las democracias estables, en donde una buena parte de los gastos electorales son cubiertos por presupuestos que provienen de diferentes instancias administrativas. En estos casos, no siempre resulta sencillo cuantificar qué parte de estos presupuestos están dedicados a cubrir las actividades electorales. En contraste, los costos indirectos de integridad son más elevados en las democracias en transición y en las de posconflicto, debido a la necesidad de obtener el financiamiento de un presupuesto asignado a un proceso para el mantenimiento de la convivencia, el cual resulta difícil de cuantificar. Por su parte, los costos relativos al financiamiento de los partidos políticos son difíciles de cuantificar en los tres modelos comparados.

Y, por último, la existencia y los montos de los costos de vigilancia se pueden reducir a algunos costos esenciales para los representantes de partidos en democracias establecidas, aunque podrían abarcar los relacionados con la observación electoral local e internacional en otros contextos democráticos, especialmente en situaciones en posconflicto.

d) *Fuentes de financiamiento de la administración electoral.* La regla general es que los presupuestos tienden a formar parte de un presupuesto consolidado de una nación, para un periodo anual. Así, en un periodo en el que no se realizarán procesos electorales, al OE le será asignado un rubro del presupuesto nacional. Ahora, en un año electoral, el presupuesto correspondiente se tomará del presupuesto nacional, en concordancia con la naturaleza del proceso electoral. Lo anterior tiene especial relevancia, puesto que, por ejemplo, en un sistema parlamentario, el gobierno puede colapsar de manera repentina. Por eso, los presupuestos son elaborados por el Ministerio de Finanzas para la aprobación del legislativo, en donde, en algunas ocasiones, se tiene en cuenta al OE.

Se trae a colación el ejemplo de Australia, en donde la Comisión Electoral Australiana (AEC) recibe la mayor parte de su financiamiento a través de asignaciones

del gobierno. Esos recursos son acordados para el año presupuestal y los tres años subsecuentes, conforme a las etapas del ciclo electoral. Y los posibles ajustes se llevan a cabo a través de un proceso formal de *Propuestas de Nuevas Políticas* que involucran a algunos ministerios y al Comité Revisor de Gastos formado por ministros del gabinete. Así, las asignaciones se realizan sobre la base de los resultados obtenidos, por lo que la institución tiene que presentar un reporte anual conforme a lo dispuesto en el marco de resultados. Aquel reporte debe incluir indicadores y objetivos de desempeño contra los cuales se puede contrastar el trabajo verificado por la institución.

a') *Cooperación entre instituciones públicas*. Es de resaltar la frecuencia con que se presentan en las democracias estables, situaciones en las que algunos costos electorales son compartidos entre el OE y otras instituciones. Ejemplos de esta colaboración se han venido mencionado, como la conducción de los programas de voto en el exterior y el voto por poder, el programa de transmisión de resultados electorales preliminares, la resolución de disputas electorales y la seguridad de la logística de la votación. Estos casos son costos que fácilmente pueden llegar a ser asumidos por otras instituciones diversas al OE.

b') *El costo de un proceso electoral*. Los costos globales de un proceso electoral están relacionados con el contexto democrático en el que se encuentra el Estado. Un factor primordial al explicar las variaciones de los costos, es la experiencia previa con elecciones multipartidistas. Así, en países con experiencia multipartidista, las elecciones son considerablemente menos costosas que aquellas de países en donde estas elecciones constituyen un nuevo fenómeno; esta situación trasciende regiones y niveles socioeconómicos. Ahora, un bajo costo electoral se enmarca en una situación en donde haya un costo entre uno a tres dólares por elector. Estos niveles suelen verse reflejados en países con una larga experiencia electoral. Como referencia a estos costos están los Estados Unidos de América y Europa Occidental. No obstante, se trae a colación el ejemplo de otras naciones: Chile (\$1.2), Costa Rica (\$1.8) y Brasil (\$2.3) en América Latina; Benin (\$1.6), Botswana (\$2.7), Ghana (\$0.7) y Senegal (\$1.2) en África; India (\$1) y Pakistán (\$0.5) en Asia; y Australia (\$3.2)⁵².

Para los países con menor experiencia, los costos suelen elevarse, y muestra de ello son los siguientes casos: México (\$5.9), El Salvador (\$4.1) y Paraguay (\$3.7); Lesotho (\$6.9), Liberia (\$6.1), Uganda (\$3.7); y Rusia (\$7.5)⁵³. En consecuencia, se podría afirmar que la duración de la práctica es en sí misma un mecanismo de reducción de costos. Asimismo, con base en estos datos, se puede concluir que

⁵² DOMENICO TUCCINARDI, *et al.*, *op cit.*

⁵³ *Ibíd.*

es beneficioso el establecimiento y la consolidación de una administración electoral permanente, como depositaria del desarrollo de capacidades administrativas relacionadas con las elecciones.

Adicionalmente, se puede decir que los costos de integridad de la elección se reducen en función de los esfuerzos e inversiones para mejorar los márgenes de la seguridad. Hay otros costos electorales que permanecen constantes o que incluso pueden incrementarse, pero los costos de integridad ciertamente disminuirán con el progreso democrático. Frente a los costos principales, el progreso en la construcción del aparato estatal podría implicar que ciertos costos se puedan reducir o compartir dentro del presupuesto ordinario de otras instituciones públicas diversas al OE.

c') *Financiamiento de la asistencia electoral.* En las democracias emergentes, el financiamiento total o parcial de un presupuesto electoral por parte de la comunidad internacional es un importante componente de la ayuda democrática. El monto varía de una situación a otra si, por ejemplo, se financia una elección en su totalidad en un escenario de posconflicto, o si el apoyo se limita a financiar una fase específica de un proceso electoral, como el registro de electores, los programas de educación cívica y la provisión de algunos materiales como papeletas y tinta indeleble.

d') *Costos de registro.* Para el análisis de dichos costos hay que tener en cuenta el tipo de sistema empleado para el registro, la institución designada para hacerla y el grado de flexibilidad en la valoración de los costos.

Para empezar, es importante mencionar el propósito de los registros empleados por las diversas instituciones. Sin duda alguna, su principal propósito es dejar constancia de la elegibilidad de los electores para votar y facilitar el proceso de votación. Las listas de electores son una prueba tangible de certificación, y su calidad y validez se juzgan conforme a su capacidad para servir a ese propósito específico. En la producción y mantenimiento de la lista de electores, el tipo de vínculo que se espera entre la lista de electores y otros tipos de registros, depende de dos factores. El primero, la tradición administrativa en la rama legal de un determinado país. Y el segundo, las circunstancias especiales bajo las cuales se organiza el registro de electores, la mayoría de las veces en el caso de las democracias emergentes y en situaciones de posconflicto. En el último caso, los problemas que devienen de un déficit en la existencia de estadísticas poblacionales, registros civiles e identificación de ciudadanos, así como de numerosas poblaciones desplazadas, pueden influir significativamente en los procedimientos por medio de los cuales se lleva a cabo el registro.

El registro de los electores puede organizarse a partir de una base específica para una elección particular o sobre una base permanente con actualizaciones

periódicas o como parte de un proceso de actualización continuo. El registro específico se presenta con menos frecuencia, a excepción de las elecciones en contextos posconflicto. Sin embargo, existen casos excepcionales aún en las democracias establecidas, en donde el registro permanente de electores fue instituido recientemente, como es el caso de Canadá.

Por otro lado, el registro de electores puede ser de modalidad obligatoria o voluntaria para los ciudadanos. Con base en una encuesta realizada por IDEA Internacional, se concluye que en Europa el registro obligatorio es mucho más común que en otras regiones del mundo. Lo contrario sucede en África y Norteamérica, en donde el registro obligatorio no es de amplia difusión. En Latinoamérica se han empleado por las legislaciones ambas prácticas, casi uniformemente distribuidas. Mientras que un registro de electores permanentes se actualiza con mayor frecuencia cada determinado tiempo, los registros continuos requieren una mayor infraestructura para mantenerlos actualizados. Ahora bien, lo cierto es que los registros continuos son utilizados con mayor frecuencia que los registros periódicos en varias regiones del mundo, a pesar de la compleja maquinaria y los altos costos en que se incurre. Se destaca, no obstante, que el registro de electores llevado a cabo en periodos de registro determinados es, en última instancia, una operación mucho más onerosa que mantener un registro sobre una base permanente⁵⁴.

e') *Administración de costos electorales.* Cuando se consideran los costos en la administración electoral, es necesario traer a colación varios aspectos. Primero, tanto el procesamiento de gastos como la administración de los costos son manejados de manera diferente cuando organizaciones internacionales son las principales organizadoras del proceso electoral. Ejemplo de esto son Camboya en 1993, Kosovo de 2000 a 2002 y Afganistán en 2004. Segundo, de lo anterior se distinguen aquellas elecciones administradas por autoridades nacionales con el sustancial apoyo financiero de la comunidad internacional, y, por último, las elecciones manejadas totalmente por autoridades electorales nacionales.

En el primer escenario, el procesamiento de los gastos es manejado directamente por la agencia internacional a cargo de las finanzas de la elección, y la auditoría y el manejo de todas las adquisiciones también son realizadas conforme a las reglas establecidas por la organización internacional. En las democracias estables, la administración de gastos es realizada por un departamento dentro del OE, según las reglas de la administración pública local. Y, finalmente, en situaciones en donde las autoridades electorales nacionales son parcialmente financiadas por la

⁵⁴ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales Manual sobre financiamiento político, Ciudad de Mexico: Imprenta Juventud, 2002.

comunidad internacional, la administración de gastos cargados al financiamiento externo tiende a estar total o parcialmente en manos de las agencias internacionales.

D) *Democracia directa*⁵⁵

Se utiliza el término democracia directa para describir formas particulares de manifestar una preferencia dentro de cualquier sistema democrático. En el ámbito global se destacan tres formas de caracterizar este tipo de elecciones: el referendo, las iniciativas ciudadanas y la revocatoria del mandato.

Los referendos son votaciones sobre asuntos o temas específicos o sobre reformas legales. Las iniciativas ciudadanas son aquellas en las que los ciudadanos pueden proponer reformas constitucionales o legales, para lo cual es necesario que reúnan un determinado número de requisitos. Y la revocatoria de mandato es una figura mediante la cual los ciudadanos pueden solicitar que se someta a votación la permanencia o no en el cargo de un funcionario elegido popularmente, y también requiere un determinado número de requisitos legales.

El común denominador de estos mecanismos es que ponen el poder decisorio directamente en manos de los ciudadanos, y no en los representantes que han elegido. Por tanto, con frecuencia se intenta contraponer a la democracia directa con la democracia representativa, en la que los ciudadanos eligen a sus representantes para que ellos tomen las decisiones en su representación. En contraste, bajo la democracia directa, los electores toman sus propias decisiones sobre políticas o temas específicos.

Hay líneas de argumentación tanto a favor como en contra de la democracia directa. Sus defensores aducen que puede ayudar a reducir el “déficit democrático”, es decir, la pérdida de confianza e interés de los electores en los modelos tradicionales de democracia representativa. En este sentido, sostienen que al volver a poner el poder en manos de los electores, estos recobran el interés y juegan un papel más importante en los asuntos de gobierno, incrementando así la legitimidad de los sistemas democráticos.

En contraposición, sus críticos argumentan que socava y debilita la representatividad del gobierno, y que al poner el poder en manos de los electores se pueden amenazar los derechos de las minorías. También afirman que muchos electores no tienen el conocimiento suficiente como para tomar una decisión informada sobre los temas puestos a consideración en un referendo, especialmente cuando se trata de temas constitucionales complicados. Por consiguiente, las campañas de información y educación al votante son cruciales en la democracia directa.

⁵⁵ ELLIE GREENWOOD, *Democracia directa*. Consultado en marzo 2018, de International IDEA y UK Electoral Commission Sitio web: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_direct-democracy/about

E) *Educación electoral*⁵⁶

a) *Panorama general.* La educación electoral estudia los programas de educación relacionados con los procesos electorales en diversos contextos. Pretende ayudar a los encargados, en el diseño, materialización y evaluación de los programas educativos. Lo cierto es que dicha materia se ha visto extendida en algunos países a la proporción de una educación cívica, pero, no todos los OE tienen un mandato legal tan amplio.

La educación electoral es realizada por una gran variedad de organizaciones e individuos de diversas naturalezas. Es apoyada y auspiciada por OE, gobiernos a través de diversos ministerios o departamentos administrativos, organismos establecidos con objetivos específicos, como las comisiones de derechos humanos, así como organizaciones internacionales, regionales y de la sociedad civil. La educación electoral se volvió importante durante el movimiento de democratización que resultó del financiamiento y apoyo de procesos electorales en África y Europa del Este. Fue aquel resurgimiento de la democracia, el que hizo que se reconsiderara la importancia de iniciativas organizadas para proteger y estimular la democracia en las denominadas *democracias estables*. En otras palabras, se pretende que la educación electoral sea impulsada por el compromiso con un electorado informado y no meramente con un conjunto de principios confusos para muchos.

b) *Aspectos generales de la educación electoral.* La educación electoral se lleva a cabo para ayudar a la administración electoral con la responsabilidad de organizar elecciones libres, justas y de calidad con costos competitivos. La educación electoral comprende la información básica que todo votante debe poseer para poder ejercer su derecho en la o las fechas acordadas. Igualmente, pretende inculcar en el votante la actitud, el comportamiento y el conocimiento que fortalezcan la democracia, puesto que, durante un proceso electoral, asegurará la organización efectiva y el activismo de los ciudadanos en apoyo a las causas presentadas por los actores políticos.

De igual forma, una adecuada educación electoral garantiza un adecuado comportamiento por parte de los votantes para la realización de unos comicios pacíficos, mediante la aceptación de los resultados y la tolerancia de la competencia y la oposición. Por último, si bien la educación no puede por sí sola sostener una democracia, puede protegerla cuando la práctica ciudadana se apoye en un Estado sensible y democrático. Es decir, las insuficiencias administrativas pueden ser superadas si la ciudadanía tiene una educación apropiada.

⁵⁶ PAUL GRAHAM y CATHERINE BARNES, *Educación cívica y electoral*, 2006, consultado en marzo 2018, de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y International Foundation for Electoral Systems (IFES) Sitio web: <http://aceproject.org/ace-es/topics/ve/ve40>

El momento para llevar a cabo la educación electoral no necesariamente tiene que ser el mismo que el de un programa de información para los electores, ya que depende de la duración del programa, de quién lo ejecute, del mandato de la institución y de los mismos parámetros del programa, así como de las necesidades del grupo al cual se dirige. Por un lado, hay situaciones de Estados en donde existe una democracia estable, un OE y suficientes recursos. Bajo estas circunstancias, la educación puede ser: i) una actividad continua y ii) la educación electoral puede ser manejada como uno de los componentes de un programa más amplio de educación cívica. *A contrario sensu*, en naciones carentes de un OE permanente y que además solo cuenten con recursos limitados, se acostumbra a evidenciar programas de educación electoral realizados durante el periodo del proceso electoral en conjunto con otras actividades.

En el caso de realizarse (la educación electoral) como parte del sistema escolar, puede materializarse en un breve curso de educación electoral. De esta manera, se podría recibir por parte de niños de diversas edades, o tan solo por aquellos que estén cerca de cumplir la edad permitida para votar. En el curso se pueden incluir juego de roles, simulacros de campañas y elecciones, y ejercicios tanto dentro como fuera del salón de clases. Cuanto más completo y complejo se pueda realizar el curso, mayor será el resultado que se pueda observar del mismo a largo plazo .

F) Elecciones y discapacidad⁵⁷

Si bien la democracia parte de la base de un ciudadano un voto, desde una perspectiva pluralista e inclusiva es necesario generar unos mecanismos y unas acciones afirmativas en favor de las personas en situación de discapacidad, con el fin de que ellas puedan hacer efectivo su derecho a elegir y ser elegidas.

En los últimos años, IFES⁵⁸ ha fortalecido su Iniciativa Global para el Voto de los Ciudadanos con Discapacidades. En esta Iniciativa se ha podido entrever que los derechos electorales de los ciudadanos con discapacidades pueden ser reconocidos y asegurados, incluso en los ambientes electorales más complicados. Por ello, junto con los gobiernos de Finlandia y Suecia, ha trabajado con organizaciones de discapacitados, OE nacionales e internacionales, en la promoción de la democracia y los derechos electorales de los ciudadanos con discapacidades físicas, sensoriales, mentales y psiquiátricas.

⁵⁷ JERRY MINDES, *Elecciones y discapacidades*. Consultado en marzo 2018, de The International Foundation for Electoral Systems (IFES) Sitio web: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_disability/fo_disability-default

⁵⁸ The International Foundation for Electoral Systems.

Se ha pretendido, en primer lugar, concientizar a las autoridades electorales con los estándares internacionales que se están adoptando respecto a los derechos electorales de ciudadanos con discapacidades. Y en segundo lugar, apoyar a los OE en la identificación de estrategias específicas para registrar a los electores con distintos tipos de discapacidades.

Desde una perspectiva normativa es importante citar el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. No obstante, IFES e IDEA Internacional han unido esfuerzos en el ámbito global para desarrollar normas internacionales en materia de acceso electoral para ciudadanos con discapacidades. Esta labor ha contado con la participación de representantes de organizaciones de discapacitados del nivel global, OE regionales y nacionales y agencias multilaterales que promueven la democracia y los derechos humanos. Gran parte de la financiación ha provenido de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional. Con esto, nuevamente se ve materializada la gobernanza en el desarrollo de los procesos electorales.

En septiembre de 2002, IDEA Internacional e IFES organizaron un foro en Sigtuna, Suecia, en el que se logró la participación de por lo menos 45 representantes de organizaciones de discapacitados, organismos electorales, parlamentos y agencias internacionales. Como resultado, se elaboró la denominada “Carta de Derechos Electorales para Personas con Discapacidades”, así como una serie de directrices consecuentes para los OE. La Carta⁵⁹ está disponible en varios idiomas, incluyendo inglés, francés, español, bosnio, macedonio, serbio, albaniano y bahasa indonesio.

Entre otros temas, la Carta y las directrices abordan los derechos electorales y la competencia, las normas electorales para ayudar a la votación y los estándares electorales para la votación móvil. Igualmente, en la actualidad, Unión Interparlamentaria y Expertos en Discapacidades y Elecciones está desarrollando junto con IFES e IDEA Internacional un modelo de disposiciones legales que aseguren la plena participación electoral de los electores con discapacidades.

Por ejemplo, se trata lo relativo a la selección de los sitios de votación, que es indispensable para garantizar los derechos de los electores. Así, las autoridades deben prever que existan facilidades de acceso de la calle al recinto y a lo largo de su interior hasta las mesas de votación. Además, las mesas y urnas deben estar ubicadas a una altura que esté al alcance de personas que usen sillas de ruedas.

Varios países con democracias estables han desarrollado guías para el diseño de recintos de votación y es común que cuenten con rampas permanentes o temporales para facilitar el acceso. De igual forma, se está volviendo más frecuente

⁵⁹ <http://www.oldsite.idea.int/elections/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=7665>

instalar mesas de votación en asilos para adultos mayores, en hospitales y en otras instalaciones donde suele reunirse gente de edad o con discapacidades. Algunos países en desarrollo ya han empezado a tratar el tema de la accesibilidad a los recintos de votación.

G) *Voto electrónico*⁶⁰

Varias naciones han abierto el debate frente al voto electrónico, con especial relevancia sobre el denominado voto electrónico a distancia. Si bien existe un manejo por parte de organizaciones de varias modalidades de voto electrónico, la situación es muy distinta cuando se trata de elecciones nacionales y referendos.

Dadas estas circunstancias, el Proyecto ACE ha planteado algunos requerimientos básicos, que convendría analizarlos en aquellas situaciones en donde se pretende adoptar algún dispositivo de votación electrónica, así como las oportunidades, riesgos y desafíos que entraña el voto electrónico hoy en día.

Así pues, la votación electrónica, denominada por varios como *e-voting*, se refiere a la adopción de medios electrónicos para la realización de procesos electorales, incluidos mecanismos de democracias directa. En la actualidad, no todas las modalidades requieren una transmisión de la información a través de internet. Así, por ejemplo, es el caso de máquinas en donde la interfaz es una pantalla táctil o un escáner que explora la papeleta de votación en donde el elector marcó su candidato. En estos casos, las bases de datos son registradas y almacenadas en cada una de las máquinas. *A contrario sensu*, la votación a través de internet emplea una computadora personal con una conexión a internet para emitir el voto y enviarlo para ser almacenado en otra computadora remota. También puede presentarse por medio de teléfonos móviles para emitir un voto electrónicamente.

Es cierto que hay argumentos a favor y en contra respecto a la votación electrónica. Por un lado, permitiría a las personas con discapacidades votar por ellas mismas, de manera fácil y en secreto. Igualmente, el voto a través de internet exhorta a mayor cantidad de personas a ejercer su derecho, disminuyendo la abstención electoral. Asimismo, garantiza el derecho del ciudadano sin importar en qué lugar del territorio nacional se encuentre. Y, por último, se reducen los costos del proceso electoral y el desgaste administrativo. Por otro lado, genera miedos en algunos sectores, ya que posibilita la intervención no autorizada de terceros en el proceso de votación. Se considera que no hay garantía de que un programa no

⁶⁰ NADJA BRAUN, ARIA HELENA ALVES, JEFF BRADY, KRISTINA LEMON, ANNA KESSLING y ROBERT KRIMMER, *Voto electrónico (E-voting)*, consultado en marzo 2018, de Proyecto ACE, The International Foundation for Electoral Systems, Autoridad Electoral Sueca, Ministerio sueco de Justicia y Universidad de Viena, sitio web: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_e-voting/fo_e-voting-about

pueda ser manipulado para permitir el almacenamiento e impresión de un documento diferente del que aparece en la pantalla. Además, es más difícil detectar e identificar el origen de los errores y de las fallas técnicas. Y, por último, un sistema completamente digitalizado que no reporte los resultados físicos, dificulta un recuento público.

En la actualidad, varias naciones han puesto en la agenda pública la realización de alguna modalidad mencionada previamente. A continuación se presentan los casos de Australia, Austria y Bélgica.

En Australia se ha pretendido la puesta en marcha de una urna electrónica en el sitio de votación. Por su parte, la Comisión Electoral del Territorio de la Capital Australiana (ACT) recomendó permitir el voto electrónico para las elecciones a la Asamblea Legislativa de aquella institución. Como resultado, la Ley Electoral de 1992 del Territorio de la Capital Australiana fue modificada, y en diciembre de 2000 se permitió el voto electrónico por primera vez en la elección parlamentaria de octubre del 2001. Para aquella elección, emitieron su voto de manera electrónica 16 559 electores (8.3 % del total de los votos contados)⁶¹ en las mesas de votación ubicadas en cuatro diferentes lugares. Se anunció que el voto electrónico podía ejercerse desde dos semanas antes del día de la elección por aquellos imposibilitados para votar el mismo día. El día de la elección, ocho sitios de votación fueron equipados con máquinas de votación electrónica.

Si bien es largo el proceso para ejecutarlo totalmente en elecciones parlamentarias, la ACT recomendó en su informe a la Asamblea Legislativa el voto electrónico desde 2001. Ahora bien, el internet no se ha considerado como una vía suficientemente segura para la realización de una elección parlamentaria.

Por su parte, Austria ha trabajado desde el 2003 en un voto electrónico a distancia. Si bien no ha sido una prioridad gubernamental, el Consejo Federal de Ministros de Austria aprobó desde mayo de 2003 una estrategia de gobierno electrónico en la que se hace mención al voto electrónico.

Por último, Bélgica ha venido proyectando un sistema de urna electrónica en el sitio de votación. Los primeros intentos de voto electrónico en los sitios de votación se registraron en 1991. Para 1994, el marco legal del voto electrónico entró en vigor, y desde entonces se ha utilizado ampliamente en las elecciones tanto generales como municipales en 1999, 2000 y 2003. Así, durante las elecciones regionales y europeas del 13 de junio de 2004, 3.2 millones de electores (el 20 % de los electores en Valonia, el 49 % en Flandes, y todos los electores en Bruselas)⁶² votaron de manera electrónica. Al igual que en las elecciones anteriores, de mayo

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² *Ibíd.*

de 2003, el voto electrónico se llevó a cabo exclusivamente en los sitios de votación a través de una máquina, con un lector de tarjetas magnéticas y un lápiz óptico.

H) *Voto en el extranjero*⁶³

La globalización ha contribuido a incitar un creciente interés en el derecho al voto de los refugiados, los diplomáticos, los miembros de las fuerzas armadas ubicados en el extranjero y otras personas que se encuentran ausentes de su país de origen, ya sea temporal o permanentemente.

Un tema de gran discusión dentro de las áreas del diseño administrativo electoral ha sido la posibilidad para estas personas de ejercer su derecho al voto cuando un proceso electoral se lleva a cabo en su país. Así, a medida que se incrementa el número de países que realizan procesos electorales, el tema cobra una mayor relevancia.

El voto en el extranjero no se puede limitar a ser entendido como el hecho de que una gran cantidad de nacionales ejerce su derecho en un país foráneo. Aquel voto reconoce la importancia de que los refugiados y personas que viven fuera de su país de origen, en donde se vive un proceso de transición después de un gobierno autoritario y, más aún, después de violentas situaciones de conflicto, participen en la construcción de su futuro.

Si bien es cierto que varias naciones garantizan, en su legislación, el derecho al voto de todos sus ciudadanos, en la práctica, muchos electores que se encuentran fuera del país el día de los comicios, se ven privados de ese derecho. En algunos casos, por la misma carencia de procedimientos para ejercerlo.

Organizaciones como IDEA Internacional e IFE han trabajado por una mejor comprensión del diseño institucional y electoral por parte de legisladores, organismos electorales, partidos políticos y demás personas interesadas en este tema.

Ahora bien, a lo largo de los años se han desarrollado varias categorías de electores. Hay cuatro principales categorías de personas que residen en el extranjero con la facultad para votar: a) trabajadores migrantes, b) refugiados, c) individuos pertenecientes a ciertos grupos profesionales como las fuerzas armadas, el servicio público o el servicio diplomático (familias incluidas), y d) todos los ciudadanos de un país que residen en el extranjero de manera temporal o permanente.

Las cuatro principales modalidades que se presentan para la emisión del voto son las siguientes:

⁶³ LUIS ARIAS NÚÑEZ, ARLINDA CHANTRE, EPP MAATEN, ALAN WALL y KÅRE VOLLAN, *Voto en el extranjero*, consultado en marzo 2018, de International IDEA, sitio web: <http://aceproject.org/ace-es/topics/va/vaz>

- Voto personal. El elector debe presentarse en un determinado recinto y emitir su voto de manera personal. El recinto puede ubicarse dentro de una misión diplomática o en otro sitio habilitado especialmente para este propósito.

- Voto postal. El elector recibe por correo la documentación para votar y después de marcar su papeleta la devuelve por correo al país de origen. En algunos casos se exige que algunos testigos confirmen la identidad del elector o bien que atestigüen que ha marcado la papeleta de manera libre y sin interferencia.

- Voto por delegación de poder. En este caso, el ciudadano en el extranjero está facultado para nombrar a un apoderado que lo represente para emitir su voto en una mesa instalada en el país de origen o en el extranjero. Hay algunos países que combinan esta variante con la del voto postal o personal.

- Voto por medios electrónicos. En este caso, el elector puede emitir su voto por medio de internet, asistentes digitales personales y teléfonos fijos o móviles. Todas estas variantes se presentaron en la sección de voto electrónico.

La mayoría de los países que cuentan con disposiciones legales relacionadas con el voto en el extranjero lo organizan a través del Ministerio de Asuntos Exteriores. Sin embargo, un pequeño número de países, generalmente aquellos que vienen saliendo de un conflicto, lo establecen con el apoyo de organizaciones internacionales.

CAPÍTULO III

PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL EN MATERIA ELECTORAL

1. PRECISIÓN METODOLÓGICA Y TERMINOLÓGICA

En este capítulo se estudian los principios los cuales son otro componente fundamental de la gobernanza. Se seleccionaron algunos de ellos con el fin de exponer su contenido desde la perspectiva de la misma y, en especial, las formas de su concreción en materia electoral.

En el campo de la gobernanza, los principios tienen una especial relevancia, ya que concretan los mandatos que tanto sujetos públicos como privados deben cumplir y garantizar en la gestión de la cosa pública, en la prestación de los servicios, así como en los cambios en la realización de los procesos, entre otros.

Se aclara que se entenderá el principio como un mandato de optimización con rango normativo, el cual ha transformado en los últimos años las dinámicas jurídicas, tanto objetivas como subjetivas, y ha cumplido una función interpretativa e integradora de los sistemas jurídicos nacionales e internacionales.

2. PRINCIPIO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Se refiere a la responsabilidad que asumen los actores del Estado frente al resto de los actores involucrados, de informar detalladamente el proceso y el producto de su gestión¹.

Tradicionalmente, la rendición de cuentas se basaba en mecanismos verticales, básicamente elecciones y participación a través del voto; pero la gobernanza propone una rendición de cuentas horizontal, “ésta supone el establecimiento de instrumentos e instituciones desde el poder público con el objetivo de detectar la ineficiencia, los abusos, etc.”².

¹ OLIVER TODT, “La gobernanza tecnocientífica en la Unión Europea”, en *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* – CTS, vol. 3, núm. 7, (septiembre, 2006), págs. 21-42.

² MARÍA FERNANDA MARTÍNEZ BROUCHOUD, “Gobernanza y legitimidad democrática”, en *Reflexión política*, vol. 12, núm. 23, (junio, 2010), págs. 96-107.

La rendición de cuentas en la gobernanza se concibe como elemento fundamental para medir la actuación de quienes ejercen el poder y como parámetro para evaluar la justicia y la equidad en la sociedad. Lo cual contribuye a fortalecer “el capital social y a fortalecer la habilidad de las instituciones para formular e instaurar políticas que promuevan el desarrollo económico y social”³.

Al respecto, los indicadores que pueden tenerse en cuenta para su evaluación son: “Regularidad en las transacciones fiscales y cumplimiento de los requisitos legales y normas administrativas; Mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos, procesos y recursos; Sistemas de comunicación que aseguran que las metas planteadas son clara y oportunamente comunicadas; Grado de delegación de autoridad; Grado en el que las quejas y reclamos son atendidos por la administración”⁴.

De ahí que una de las principales preocupaciones de la gobernanza global se deba, entre otros factores, a la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas en las organizaciones administrativas y regulatorias en el ámbito global. Por eso, quienes critican el sistema han procurado conseguir una más depurada rendición de cuentas por parte de quienes adoptan decisiones en dicho ámbito⁵.

Las organizaciones globales normalmente dan cuenta de sus actuaciones a los Estados, a los agentes económicos dominantes y a las entidades que las han creado y apoyado. No obstante, es necesario determinar a quiénes ha de rendirse cuentas, y por medio de qué instrumentos o mecanismos. La cuestión de la rendición de cuentas en realidad remite a un problema más serio, y que no consiste tanto en la ausencia de mecanismos, como en la existencia de grupos e individuos que no son tenidos en cuenta. De hecho, el crecimiento de la regulación y de la administración al nivel global ha socavado la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas, que, en el campo político y jurídico, operaban dentro del Estado⁶.

A) *Administración electoral*

La rendición de cuentas en lo relativo a la administración electoral se materializa en distintos aspectos, como por ejemplo, evaluación integral del proceso, evaluaciones de rutina postelecciones, monitoreo de resultados, certificación de la

³ YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI, “Los intereses públicos y la gobernanza”, en *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. 2, núm. 3, (enero-junio, 2012), págs. 68-87.

⁴ MARÍA VICTORIA WHITTINGHAM MUNÉVAR, “¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?”, en *Revista Análisis Internacional*, núm. 2, 2010, págs. 219-236.

⁵ BENEDICT KINGSBURY, *Hacia el derecho administrativo global: fundamentos, principios y ámbito de aplicación*, Sevilla España: Global Law Press, Editorial Derecho Global, 2016, pág. 312.

⁶ *Ibíd.*

votación, invitación y acreditación de los observadores, evaluación del personal, entre otros⁷.

a) *Evaluación integral del proceso*. Es indispensable una evaluación meticulosa, posterior a las elecciones, con el objetivo de planear el siguiente proceso electoral. De esta manera, un órgano electoral competente y eficaz debe tener como objetivo el contar con procedimientos y sistemas que puedan operar sin que necesariamente esté presente el encargado de la entidad.

b) *Evaluaciones de rutina postelecciones*. Los encargados de la organización electoral deben utilizar las elecciones pasadas como punto de partida para preparar próximos procesos electorales, a fin de asegurar, de esta manera, una evaluación objetiva de cada uno de los elementos que conforman los procesos electorales. Este debe ser un proceso inclusivo y abierto, que recaude información de todos los actores, con la intención de revisar las acciones normativas y administrativas que sea necesario ejecutar.

Se destacan las siguientes formas de materializar el proceso de evaluación: evaluación por parte de expertos externos, evaluación promovida de manera separada por cada grupo de participantes en la elección, evaluación de la elección mediante un taller en el que estén representados todos los participantes en el proceso.

En suma, la evaluación participativa es eficaz en cuanto incluye a todos los actores involucrados en el proceso, y controla el número de centros de votación, participantes, etc. Este proceso también puede ser el método de evaluación de mayor eficacia en términos de costo-eficiencia.

c) *Monitoreo de resultados*. La posibilidad de monitorear los resultados es fundamental para materializar la respuesta del órgano electoral a los mandatos establecidos por la ley, los cuales están basados en principios. No hay duda de que uno de los puntos más importantes del proceso electoral para los observadores y los participantes, es la publicación de los resultados.

Es posible que la ley determine una tabulación de resultados en cada mesa de votación, en los distritos o regiones electorales, para que posteriormente el órgano electoral los certifique y proporcione los resultados formales y oficiales para toda la nación.

Ahora bien, es necesario considerar algunos elementos de la asistencia, para ofrecer resultados aceptados y correctos. Si bien puede haber otros, escogimos siete elementos principales que deben incluirse: 1) publicar los resultados de la elección, 2) asegurar el acceso de los representantes de partidos políticos de oposición a los preparativos del escrutinio, 3) definir normas o estándares para los

⁷ MARIE HOHWU-CHRISTENSEN, *et al.*, *op cit.*

sistemas de votación automatizados, 4) definir claramente los procedimientos que tienen que seguirse y hacer asequibles las instrucciones a todos los participantes, 5) documentar debidamente las actividades electorales, 6) garantizar la seguridad de todos los materiales electorales, y 7) probar todos los equipos antes y después de la elección.

d) *Certificación de la votación.* Es la última etapa en la función de monitorear los resultados de la elección, en ella el tiempo es apremiante. Así, dependerá de la lejanía de algunos puestos de votación, al igual que de las vías de comunicación y la aceptación de transmisiones electrónicas. En algunos casos se han evidenciado demoras por un par de días o más, en la recepción de los resultados por parte del organismo nacional. Para estas situaciones se recomiendan los conteos rápidos.

El resultado oficial, con la certificación del órgano electoral, debe ser anunciado con la mayor prontitud posible y utilizando los medios electrónicos para facilitar su rápida comunicación al electorado.

Cualquier impugnación a los resultados del nivel local o regional debe ser atendido rápidamente de acuerdo con la normativa, y los detalles sobre las impugnaciones presentadas deben ser comunicados al mismo tiempo que los resultados.

e) *Invitación y acreditación de observadores.* La legislación debe otorgar derechos específicos a los observadores, con la intención de que notifiquen su actividad a la dependencia de la organización electoral competente, para evitar así que la invitación termine siendo una mera formalidad. Si bien existen diversas formas de acreditación, se recomienda que sea la organización electoral del nivel nacional la que se encargue de acreditar y de especificar los detalles de su participación, en cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar de las elecciones y su papel en las mismas.

No sobra decir que invitar a los observadores es una potestad que recae sobre el gobierno o la organización electoral nacional, como mecanismo para evidenciar nacional e internacionalmente que el proceso electoral en el país está abierto al escrutinio independiente y objetivo. La función de estos invitados se desarrolla paralela a la de los observadores nacionales, quienes también escrutan y desarrollan funciones importantes. En algunos países, por ejemplo, los grupos de asistencia pueden llegar a condicionar su aporte al proceso electoral, al permiso que les otorguen para acceder a alguna forma de observación externa del proceso democrático.

f) *Evaluación de personal.* La revisión del desempeño del personal de la organización electoral posterior a cada elección o periodo de registro electoral es primordial. Será la revisión la que indicará en donde están funcionando las cosas adecuadamente y en donde se requiere una capacitación adicional.

Estas evaluaciones permiten, a su vez, el reconocimiento del personal que ha realizado su trabajo de manera satisfactoria, como una forma de incentivar la continuidad en su desempeño y de evitar que labor tan importante, se vuelva invisible para la organización electoral. Como ejemplo, en Fort Lauderdale, Florida, en los Estados Unidos, el supervisor de elecciones evalúa el desempeño de cada sitio de la votación y señala a todos aquellos que no han tenido ningún error en la última elección, en las últimas dos elecciones y en las últimas tres elecciones, lo que genera un incentivo para el personal.

B) *Asistencia electoral efectiva*⁸

En materia de asistencia electoral existen mecanismos de rendición de cuentas indirectos, como el fortalecimiento institucional, porque un problema recurrente en el campo político es subestimar las consecuencias administrativas y financieras de una decisión rotulada como puramente técnica.

Uno de los aspectos primordiales para lograr una asistencia efectiva es la promoción de reformas legislativas que provean a los funcionarios electorales de los medios necesarios para proteger la memoria y la continuidad institucional. Dicho objetivo se puede alcanzar estableciendo periodos escalonados a los miembros de la autoridad electoral o mediante una clara delimitación de las responsabilidades entre los órganos máximos de administración dentro del órgano electoral.

C) *Costos del registro*⁹

Los gastos electorales y todos los procedimientos contables están sujetos a alguna auditoría interna en el órgano electoral, y a una auditoría externa por parte de la entidad de control fiscal (en el caso de Colombia, la Contraloría General de la República). Pero, no solo se debe limitar la rendición de cuentas a la función propia en el día de las elecciones, sino que, además, deben considerarse todos los gastos y gestiones que posibilitaron la materialización del proceso electoral.

3. PRINCIPIOS DE PARTICIPACIÓN Y EQUIDAD

Aluden a la posibilidad de actuación que tienen los ciudadanos y los actores privados en las gestiones del Estado. Lo que implica la existencia de redes de comunicación y políticas que posibiliten la combinación y la cooperación de diversos tipos de actores, “que refleje[n] la complejidad de los diferentes puntos de vista, modelos, marcos de análisis y valores. De esa forma se intenta garantizar la

⁸ TUCCINARDI *et al*, *op cit*.

⁹ COVEY, *et al*, *op cit*.

pluralidad de las informaciones y aproximaciones que se conjugan en la redacción de las políticas”¹⁰. La participación pretende aumentar los procesos de control, definir los problemas compartidos y minimizar las controversias.

El estudio de este principio de participación ciudadana implica el análisis del “proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político”¹¹.

La participación ciudadana desde la gobernanza propone que la sociedad pueda intervenir no solo en la construcción de agenda, sino en el proceso en general, lo que se traduce en mecanismos de control social tales como veedurías y procesos de rendición de cuentas¹².

Sobre participación se ha desarrollado una serie de indicadores que permiten analizar su real existencia e implementación, los cuales pueden agruparse en “Representación y rol de nuevos grupos de interés en la planeación, decisión, realización y evaluación de proyectos, programas, o políticas que los afectan. Por ejemplo: el nuevo rol del sector privado en la prestación de servicios públicos, programas ambientales, creación de empleo, etc.; de igual manera los nuevos roles de la sociedad civil y las ONG’s [*sic*] en la realización de programas municipales, gerencia de entidades públicas y mixtas, etc.; libertad de prensa y medios en general, así como la existencia de medios de comunicación locales; porcentaje de votantes, analizados por género y estrato socioeconómico; procesos públicos de discusión de asuntos importantes para la comunidad a cualquier nivel; utilización del referendo para tomar decisiones críticas; derecho de asociación”¹³.

La doctrina¹⁴ ha planteado que la participación ciudadana en la lógica de la gobernanza puede tener varios niveles, siendo el primero el acceso a la información, seguido por la consulta, la cooperación o cogestión, y por último, la inclusión en la toma de la decisión.

¹⁰ OLIVER TODT, “La gobernanza tecnocientífica en la Unión Europea”, en *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* – CTS. vol. 3, núm. 7, (septiembre, 2006), págs. 21-42..

¹¹ MANUEL CANTO CHAC, “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, en *Política y Cultura*, núm. 30, 2008, págs. 9-37.

¹² MARY LUZ ALZATE ZULUAGA y GERARDO ROMO MORALES, “El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas”, en *Opinião pública*, vol. 20, núm. 3, (diciembre, 2014), págs. 480-495.

¹³ WHITTINGHAM, *op. cit.*, pág. 228.

¹⁴ LUISA FERNANDA CANO BLANDÓN, “La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza”, en *Estudios políticos*, núm. 33, (julio-diciembre, 2008), págs. 147-177.

También es posible conocer el grado o nivel de participación o la existencia e implementación de mecanismos participativos en un sistema, a partir de preguntas tales como “¿Qué espacios se abren para la participación de los ciudadanos?, ¿quiénes participan?, ¿qué intereses se ven representados?, ¿a través de qué actores pueden los ciudadanos canalizar sus demandas?, ¿en qué temas participan?, ¿quién establece la agenda?, ¿hasta qué punto pueden los ciudadanos incorporar temas en la agenda?”¹⁵.

Ahora bien, en materia de políticas públicas, la participación ciudadana, por una parte, ha sido entendida como el sufragio a través del cual los ciudadanos toman decisiones respecto a sus representantes, y serán estos quienes, como su nombre lo indica, los representen en el momento de formular e implementar políticas públicas; y por otra, implica que se tomen en cuenta preferencias, intereses y opiniones de los ciudadanos, de tal modo que estos se conviertan en actores dentro del proceso de formulación de políticas¹⁶.

Varias de las críticas sobre la regulación global, y sus propuestas para la solución, se presentan en el ámbito del principio de participación. Se indica que los marginados han sido excluidos, porque sus representantes no tuvieron la oportunidad de hacer valer sus intereses, para participar en las decisiones adoptadas por los organismos globales, pese a que dichas decisiones afectan sus intereses en gran medida. Por lo tanto, la solución consiste en crear (en caso de ausencia) o en ampliar los derechos de participación de cada grupo marginado.

Por su parte, la participación es, sin duda, una solución para la falta de ponderación y de consideración de otros intereses. No obstante, la participación adopta muchas modalidades y formas, que operan de diversas maneras en función de los variados contextos donde se disponen e inscriben los procesos decisorios. Aquellas diferencias, junto con la necesidad de analizarlas con cuidado, no siempre son tenidas en cuenta cuando se propende a una mayor participación. Además, la participación no encuentra solución en un único mecanismo de gobernanza. Por eso es necesario distinguir dos clases de participación. La primera posee carácter o naturaleza decisoria, y la segunda carece de tal condición¹⁷.

Así, el conjunto de normas que dominan el proceso decisorio puede atribuir a ciertas personas el derecho al voto o reconocerles un peso decisivo en la organización de que se trate; en otras palabras, puede establecer derechos de participación de

¹⁵ ESTHER DEL CAMPO GARCÍA y ANA HARO GONZÁLEZ, “A la búsqueda de una gobernanza responsable: descentralización y mecanismos de rendición de cuentas en los municipios bolivianos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 44, (junio, 2009), págs. 175-202.

¹⁶ CANTO CHAC, *op cit.*, pág. 11.

¹⁷ BENEDICT KINGSBURY, *Hacia el derecho administrativo global: fundamentos, principios y ámbito de aplicación*, Sevilla España: Global Law Press, Editorial Derecho Global, 2016, págs. 312-313.

naturaleza decisoria. Sin embargo, hay otras fórmulas participativas que carecen de aquel componente decisorio, aunque permiten expresar a los marginados lo que convenga a sus intereses, así como sus puntos de vista, ante aquellos que sí tienen un peso específico en el proceso decisorio¹⁸.

Suele suceder que la participación, con poder decisorio, se encuentra reservada para quienes integran la organización, es decir, para los altos funcionarios de la organización electoral, pues resulta más factible, en la práctica, otorgar a los demás actores fórmulas participativas que no tengan aquel carácter decisorio. Ya se había mencionado como estas formas de participación pueden contribuir a fomentar la receptividad o la sensibilidad de la organización, reconociendo a los demás actores diferentes grados de participación y derechos de acceso e intervención en los procedimientos de toma de decisiones¹⁹.

En consonancia con lo anterior, una vez lograda la materialización de la participación, encontramos que es necesaria la garantía del principio de equidad, el cual “se refiere al acceso en términos de igualdad a oportunidades que garantizan y mejoran el nivel de bienestar de la sociedad, siendo claro que inicialmente la población objetivo deben ser los miembros más vulnerables de la sociedad. Los indicadores para medir su nivel de realización son: a) inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos; b) destinación de recursos dirigidos a poblaciones vulnerables; c) acceso a servicios básicos de sectores de la población en desventaja; d) representación de las mujeres; e) cifras de desempleo; f) índice de pobreza”²⁰.

A) *Administración electoral*²¹

En el desarrollo del proceso electoral confluyen personas que tienen un vínculo permanente con la organización electoral y otras que solo cumplen funciones temporales. De ahí que sea necesario realizar una capacitación previa y considerar una serie de variables, tales como: 1) llevar un registro continuo de los empleados temporales; 2) programar cursos de capacitación con anticipación a la fecha acordada para las elecciones, incluso si parte de la capacitación debe ser repetida una vez que se fije la fecha de elecciones; 3) identificar fuentes alternativas de reclutamiento de funcionarios de mesas de votación, sobre todo si se prevé alguna escasez; 4) asegurar que estén presupuestados todos los pagos a empleados temporales, 5) considerar problemas que hayan surgido en elecciones previas respecto al personal permanente y al temporal y las fórmulas para resolverlos.

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ WHITTINGHAM MUNÉVAR, *op cit.*, pág. 228.

²¹ HOHWU-CHRISTENSEN, *et al.*, *op cit.*

La diversidad de personas que intervienen en el proceso electoral es considerada una forma de materialización del principio de participación, así como la posibilidad de que los electores sepan quiénes están involucrados en el proceso y a quién pueden dirigirse para formular una pregunta o presentar una queja²².

B) *Educación electoral*²³

En el estudio de la educación al elector, se hará referencia a todo lo relacionado con la información y la educación de los votantes. Se esbozarán las responsabilidades de la administración electoral en lo que respecta al procedimiento de la elección, es decir, explicar al elector cuándo, cómo y dónde votar.

Las prácticas en esta área varían considerablemente, en algunos países se cuenta con escuelas de formación electoral, en otros, son dependencias de los órganos electorales las que cumplen dicha función. Desde una perspectiva internacional, las redes de cooperación que se han conformado en materia electoral han contribuido a que la información y la capacitación que recibe la ciudadanía y los funcionarios en cada Estado sea la más actualizada y pertinente posible, ya que los materiales para la formación generalmente son de libre circulación.

En consonancia con lo anterior, es necesario precisar que cada Estado debe garantizar en los procesos de formación que la ciudadanía conozca el material electoral que se utilizará el día de la votación, como por ejemplo los tarjetones, la ubicación de las mesas, los derechos y deberes, etc. Con esto se pretende contrarrestar el número de votos nulos y lograr la maximización del principio de participación política.

C) *Elecciones y discapacidades*²⁴

Desde principios de siglo, varias organizaciones han invertido esfuerzo para trabajar con discapacitados en varios países. IFES, por ejemplo, ha logrado capacitar a más de 1300 ciudadanos con discapacidades para que se desempeñen como observadores electorales.

En países como Albania, El Salvador y Ghana, los grupos de discapacitados han desarrollado esfuerzos de colaboración y adoptado acuerdos formales con

²² Ibid.

²³ PAUL GRAHAM y CATHERINE BARNES, *Educación cívica y electoral*. 2006, consultado en marzo 2018, de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y International Foundation for Electoral Systems (IFES) Sitio web: <http://aceproject.org/ace-es/topics/ve/ve40>

²⁴ JERRY MINDES, *Elecciones y discapacidades*, Marzo 2018, de The International Foundation for Electoral Systems (IFES) Sitio web: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_disability/fo_disability-default

las autoridades electorales, que se han traducido en reformas. Por ejemplo, como resultado de ejercicios de observación electoral, las autoridades electorales de Albania determinaron que solo se instalaran mesas de votación en plantas bajas. En Ghana, las autoridades electorales aceptaron realizar pruebas piloto con guías de votación para electores con ceguera.

El monitoreo electoral por ciudadanos con discapacidades puede también provocar un cambio en la actitud de la opinión pública sobre los derechos y habilidades de personas en situación de discapacidad y en relación con su capacidad para cumplir un papel positivo en el diseño de una sociedad democrática.

D) *Voto en el extranjero*²⁵

La expansión de la democracia y el incremento en la migración internacional, son efectos de la globalización personal, política y profesional de la actualidad. Esto ha contribuido a despertar un creciente interés en el derecho al voto de los refugiados, los diplomáticos, los miembros de las fuerzas armadas desplegadas en el extranjero y otras personas que se encuentran fuera de su nación de origen, ya sea temporal o permanentemente en el transcurso de un proceso electoral.

La posibilidad de estas personas de ejercer su derecho al voto cuando una elección tiene lugar en su propio país, ha sido un tema de discusión dentro de las áreas de diseño electoral y diseño administrativo.

Si bien muchos países garantizan en su Constitución Política el derecho al voto de todos sus ciudadanos, en la práctica es común que los electores que se encuentran fuera de su lugar de origen en el transcurso de un proceso electoral, se vean privados de ese derecho debido a la carencia de procedimientos para ejercerlo. En suma, la posibilidad de votar en el extranjero es una manera de garantizar la participación de toda la población, y de evitar la marginación de otros grupos.

4. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

La transparencia se fundamenta en la necesidad de que los ciudadanos tengan a su alcance la realidad de las actuaciones dentro de las instituciones y agencias del Estado, pretende hacer accesible para todos los actores las áreas, estructuras y competencias del Estado. Desde este punto de vista, la transparencia posibilita a los ciudadanos conocer cómo, por qué, dónde y cuándo las autoridades ejercen el poder²⁶.

²⁵ ARIAS NÚÑEZ, *et al.*, *op cit.*

²⁶ RICARDO UVALLE BERRONES, “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado Convergencia”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, núm. 45, (septiembre-diciembre, 2007), págs. 47-74.

“La transparencia es el camino que permite que el poder no sea inaccesible a los gobernados y es, al mismo tiempo, fórmula institucional que combina la administración de la información de carácter público, la cual está a cargo de los cuerpos burocráticos y la vigencia del derecho a la información que invocan los ciudadanos en las democracias modernas”²⁷.

La transparencia hace efectivo el derecho a la información, por lo que este principio se conecta con el acceso a las fuentes de información, en cuanto no podría existir transparencia sin mecanismos que permitan a los actores sociales su acceso y conocimiento.

Es importante señalar concretamente que “La gobernanza se relaciona con la transparencia porque alude no sólo a la faceta pública del poder, sino también a la necesidad de que los gobernados, en un esquema horizontal del poder, tengan la oportunidad de conocer, identificar y valorar el desempeño de las instituciones públicas considerando la calidad de la gestión que deben acreditar en favor del interés general”²⁸.

La transparencia es un medio de control y vigilancia por parte de los ciudadanos frente a quienes ejercen el poder, que facilita las relaciones horizontales entre los diferentes actores, las cuales son propias de la gobernanza. Debe añadirse que la transparencia debe tenerse en cuenta tanto para la oferta como para la demanda de gobernanza, es decir “(i) transparencia de los intereses de los que promueven la gobernanza, y las relaciones entre la pericia y el poder de la gobernanza; (2) transparencia de los efectos de las reformas de gobernanza sobre redistribución de poder”²⁹.

La gobernanza global ha procurado un mayor acceso del público a la información, con el objetivo de promover la rendición de cuentas de los organismos reguladores respecto a los intereses sociales afectados. Las organizaciones globales han adoptado medidas para mejorar la transparencia de sus programas, políticas y decisiones. Poner a disposición del público la información puede implicar tanto el suministro pasivo³⁰ de esta, como el suministro activo³¹ de dicha información³².

²⁷ Ibid, pág. 49.

²⁸ Ibid, pág. 61.

²⁹ DAN GUTTMAN, “De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de las cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 1, i semestre, 2004, págs. 5-40.

³⁰ Como el suministro de información en respuesta a peticiones formuladas por personas ajenas a la organización.

³¹ Poner a disposición del público de manera habitual de cierta información a través de sitios web.

³² B. KINGSBURY, & R. B. STEWART, *op cit.*

La gobernanza requiere la existencia de medios o métodos que permitan a la diversidad de actores acceder a la información detallada de la actuación y la gestión de los actores estatales, de modo que sea posible el control y la participación deseada en cuanto a gobernanza se refiere. No solo se hace necesaria su existencia, sino también que las fuentes de acceso sean independientes e íntegras³³.

Los métodos que favorecen la transparencia varían significativamente en términos de amplitud y tipo de información de que se trate. Por ejemplo: órdenes del día de reuniones del organismo, actas o transcripciones de dichas reuniones, publicaciones de propuestas o borradores de decisiones, publicaciones de las decisiones una vez adoptadas definitivamente reglas y normas internas, documentos orientativos, declaraciones políticas, informes y documentos internos y diversos datos recogidos por la organización. En el caso de organizaciones descentralizadas de los organismos reguladores globales, las prácticas en materia de transparencia han sido establecidas por estos mismos o por sistemas, tal y como se aprecia en el caso de la OMC del Convenio de Aarhus.

Cada vez es más cierto que la información representa un elemento fundamental en los mecanismos de rendición de cuentas. Cuando se carece de información sobre la acción del agente, los que tienen derecho a exigirle que dé cuentas no podrán hacer un seguimiento de su conducta, evaluarla eficazmente y, mucho menos, tomar las medidas correctoras apropiadas.

En el ámbito de los procesos electorales, la competencia entre los diferentes candidatos y el examen al que son sometidos por parte de los medios de comunicación, garantizan que los candidatos faciliten la información a los votantes sobre lo realizado y las opiniones sobre los distintos temas. En los supuestos de rendición de cuentas de carácter jerárquico y fiscal, los sistemas jurídicos suelen establecer tanto el derecho de unos a recibir información del responsable, como la obligación de este de suministrarla. Lo anterior marca una diferencia con los procesos judiciales, ya que el acceso a la información del demandante se hace obligatoria³⁴.

A) *Administración electoral*³⁵

En cuanto a la concreción del principio de transparencia en los supuestos relativos a la administración electoral, es importante que todos los electores, partidos, candidatos y representantes sepan cuál es la división del área en términos de distritos o demarcaciones electorales, dónde van a votar los electores, el número de electores en cada distrito, etc. Un ejemplo está en que los partidos necesitan

³³ OLIVER TODT, *op cit.*, pág. 26.

³⁴ B. KINGSBURY & R. B. STEWART, *op cit.*

³⁵ MARIE HOHWU-CHRISTENSEN, *et al.*, *op cit.*

la información para poder organizar sus propias campañas. De igual forma, la organización electoral depende de la información para determinar el número de oficiales de votación y el equipo que se va a requerir, y los electores, igualmente, necesitan conocer la división de su distrito y saber dónde van a emitir su voto.

Existen dos momentos en el suministro de información. El primero se materializa cuando el proceso de delimitación de distritos se encuentra en curso y todos los participantes quieren contar con información o copias de las propuestas para poder considerarlas, evaluarlas y, si lo permite la ley, respaldarlas o formular contrapropuestas. Este de ser un proceso fluido, pues los participantes precisan de información completa. Por completa, se hace referencia a la satisfacción (entre otros) de estos requisitos: detalles electorales, límites propuestos, cifras de cada área electoral, cifras globales y una explicación sobre cómo se llegó a las propuestas presentadas y qué otras opciones fueron consideradas.

El segundo momento de la publicidad ocurre cuando se han concluido los trabajos de disertación y su conocimiento es indispensable a efectos del proceso electoral. Como ejemplo de esta segunda fase de publicidad está el suministro de tarjetas de votación individuales o muestras de las papeletas de votación. De igual forma, enviar a los electores folletos informativos que incluyan mapas de su distrito o demarcación electoral, con el objetivo de que no solo sepan donde tienen que votar, sino además el área geográfica que comprende su distrito.

En el nivel local, aquella información debe complementarse con el proceso de disertación local o regional. Como criterio guía, se debe procurar la mayor accesibilidad a la información al menor costo, o incluso sin costo alguno, para el participante. Ya que facilitar el acceso a la información a un costo alto contribuirá muy poco a la transparencia.

En cumplimiento del principio de transparencia, la información de los resultados debe ser dada a toda la ciudadanía y de la manera más detallada posible. En el nivel global se recomienda hacer públicos los siguientes datos: 1) nombre y número de la mesa de votación, 2) período de votación, 3) número de electores en las listas, 4) número de electores que votaron, 5) número de papeletas recibidas, 6) número de papeletas estropeadas por los electores durante el proceso de votación, 7) número de papeletas incluidas en el escrutinio, 8) número de papeletas no válidas, 9) número de votos por cada candidato o partido y finalmente qué candidatos o partidos fueron elegidos.

Por último, es necesario que el documento sea firmado por el encargado del órgano electoral. En algunas legislaciones se exige la firma de los representantes o fiscales de partidos o de los observadores. Por lo general, la ley establece que los representantes de partidos o candidatos obtengan una copia de los resultados y que estos sean exhibidos en los lugares del escrutinio o en algún otro edificio

público del área. Los candidatos, partidos y observadores frecuentemente están facultados para solicitar una copia de las hojas de escrutinio y de otros documentos que contienen un desglose detallado de los resultados, así como de los procesos de transmisión de los datos y su sumatoria cuando las elecciones superan el ámbito local³⁶.

B) *Asistencia electoral efectiva*³⁷

La asistencia electoral debe valerse de la tecnología para que sea más efectiva. El desarrollo acelerado de aplicaciones útiles para propósitos de índole electoral en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y el interés que las mismas despiertan en los organismos electorales de los países receptores de asistencia, son factores que deben ser considerados por todas las instancias que brindan asistencia electoral, así como por los expertos electorales en general.

Las TIC han cambiado la forma en que se llevan a cabo las elecciones en muchos países desarrollados, y debe aceptarse que este proceso seguirá su curso y tendrá un impacto paulatino en las democracias emergentes, incluso en los países que salen de un conflicto, sin importar qué tan preparados estén para utilizar este tipo de aplicaciones.

En términos generales, las aplicaciones de las TIC en los procesos electorales se pueden clasificar en tres grandes grupos. El primero, relativo a comunicaciones, telecomunicaciones, radio, televisión e internet. El segundo, relacionado con los equipos de cómputo y programas, procesadores de texto, hojas de cálculo, sistemas para administrar bases de datos. Y, por último, los aparatos electrónicos o mecánicos especializados, materiales e innovaciones no electrónicas.

Uno de los mayores retos es asegurar una sustentabilidad apropiada, la relación costo-beneficio y la transparencia, al utilizar tecnología en elecciones que se realizan en territorios con riesgo de conflicto o democracias frágiles. Lógicamente, no existe una misma solución que pueda aplicarse en cualquier parte del mundo, sino que cada situación requiere de diferentes soluciones. Como regla general, el grado de actualización de la tecnología en el país receptor de la asistencia debe estar directamente relacionado no solo con sus capacidades, sino con la confianza e independencia de las que goza su autoridad electoral, siendo estos parámetros los que determinarán si el público acepta los cambios y, en consecuencia, tiene mayor confianza en el proceso electoral.

La tecnología puede dar credibilidad al proceso electoral al mejorar su rapidez y eficiencia. Pero es menos clara la forma en que su aplicación se relaciona con

³⁶ Ibid.

³⁷ TUCCINARDI, *et al.*, *op cit.*

las obligaciones fundamentales de la organización electoral, tales como legalidad, neutralidad, transparencia, precisión y vocación de servicio.

Las actualizaciones tecnológicas no pueden ser instauradas si no hay una evaluación honesta del grado de conocimientos en materia de tecnología de la información y de la infraestructura existente en el país que recibe el apoyo. La posibilidad y la sustentabilidad técnica y financiera a largo plazo de la tecnología, pueden ser abordadas mediante procesos de licitación transparentes, y con la solicitud, como parte del servicio, de métodos serios de capacitación y de fortalecimiento institucional. Es decir, la organización electoral puede valerse de la ayuda de servicios privados para el uso de la tecnología, con la intención de crear soluciones eficientes y no tan onerosas.

Por último, es necesario destacar que, hasta la fecha, el aspecto sociocultural es ampliamente ignorado al introducir las TIC. Con frecuencia, las grandes inversiones en tecnología no están apoyadas por una atención adecuada a las actividades dirigidas a la construcción de confianza, cuyo objetivo sea explicar a los grupos de interés y a los electores el propósito de utilizar recursos informáticos, así como los mecanismos de control y seguridad asociados con toda actualización tecnológica. En ocasiones, esta falta de confianza puede ser el problema más difícil de superar durante la transición hacia un nuevo sistema, y podría provocar una peligrosa pérdida de credibilidad hacia la autoridad electoral.

C) *Educación electoral*³⁸

Hay un rol muy claro del órgano electoral en lo relativo a la creación de una atmósfera que permita la conducción de elecciones libres, justas y pacíficas.

Una solución adoptada por algunos países, consiste en el trabajo conjunto entre el órgano electoral y los partidos políticos en la redacción y suscripción de código de conducta que todos los partidos se comprometan a cumplir, con el objetivo de garantizar una elección pacífica y justa.

El código de conducta relacionado con las campañas es igualmente aplicable a los candidatos postulados por partidos políticos y a los independientes. El código en cuestión también debe contener disposiciones aplicables al gobierno en materia de medios de comunicación y otras instalaciones y servicios oficiales. Este código, que suscriben todos los actores del proceso electoral, aceptándolo en todos sus términos, puede cubrir cualquier aspecto del periodo preelectoral, y puede incluir asuntos como el control de simpatizantes, la cooperación con el organismo electoral nacional, el desarrollo de campañas pacíficas, acuerdos para no

³⁸ GRAHAM y BARNES, *op cit.*

interrumpir las reuniones de los oponentes, el compromiso de aceptar los resultados de la elección y de impugnarlos solo a través de los cauces legales.

D) *Voto electrónico*³⁹

Por último, es importante abordar sucintamente el rol del voto electrónico en el fortalecimiento de la transparencia. Existen detractores y defensores de la votación electrónica que justifican el uso de un método u otro. No obstante, consideramos importante referirnos a los siguientes postulados relativos a la tecnología para la votación electrónica. Primero, puede generar todo un proceso que permita a las personas con discapacidades votar por ellas mismas, de manera fácil y en secreto. Segundo, permitir ejercer el voto de forma electrónica alienta a que más personas lo hagan de manera remota, e incrementa las posibilidades de una mayor participación por parte del electorado en constante movimiento. Tercero, permite que los electores voten en un distrito electoral distinto de aquel en que estén registrados, facilitando todo el proceso para quienes solían votar por correo. Y, por último, contribuye a que el escrutinio de los votos y la publicación de los resultados finales de la elección se hagan de manera expedita.

E) *El deber de motivación*⁴⁰

La carencia de instrumentos de rendición de cuentas no ha sido razón suficiente para que no exista una influencia externa sobre la organización, que suscite algún tipo de presión para motivar sus decisiones. En algunas áreas, la organización ha optado por implementar una política de motivación, que genere una obligación de justificar sus decisiones en concordancia con las normas establecidas por la organización y, además, exige abordar las normas aducidas por quienes hicieron alegaciones a los borradores de la decisión de que se trate. Así, la motivación mejora la transparencia y la calidad de las normas y decisiones establecidas por la organización, al igual que contribuye a su reconocimiento por parte de las autoridades reguladoras de otras naciones.

En ese orden de ideas, se ha entendido que la motivación genera presión para que se consideren los intereses de los que se encuentran fuera de la organización. Ya que la motivación obliga a aquellos con facultad decisoria, a basar sus decisiones en consideraciones de interés público, relevantes en el contexto de la misión y visión de la organización misma.

³⁹ BRAUN, *et al.*, *op cit.*

⁴⁰ BENEDICT KINGSBURY, *op cit.*, págs. 356-358.

En conclusión, la práctica de motivar las decisiones sirve para fortalecer el proceso de toma de decisiones, limitando la arbitrariedad, la simple negociación y la mera conveniencia circunstancial. La obligación de motivar con razones abiertas a la crítica y la oportunidad de hacer alegaciones, permiten esgrimir argumentos en favor de aquellos marginados, para que los dirigentes tengan en cuenta sus intereses y problemas.

Cuando existe la necesidad de motivar decisiones y actuaciones, surge también la necesidad de planear. Así, la planeación estratégica involucra la asignación de los recursos en función de los siguientes objetivos establecidos: el desarrollo de planes detallados para la obtención, distribución y recuperación de materiales electorales; minimizar riesgos en su suministro y la capacidad de ajustarse a necesidades y situaciones cambiantes. Es una falla recurrente en la preparación de los procesos electorales, no otorgarle prioridad a la administración de materiales electorales, lo que se traduce en costos y retrasos innecesarios. Por ejemplo, genera conflictos como el de enviar los materiales por vía terrestre y no aérea, situación que incrementa los costos del proceso electoral. También se pueden mencionar la falta de planeación y la carencia de motivación en las decisiones, la adquisición de materiales y una distribución desorganizada, lo que afecta, de igual forma, la confianza por parte del público.

Así, entonces, la confluencia en un mismo procedimiento de transparencia, participación y motivación genera una mayor sensibilidad o receptividad a los intereses presentes. Por un lado, la transparencia permite a los que no forman parte de la organización conocer sus políticas, decisiones, presente y futuras, así como acceder a la información y a la documentación pertinentes. Por otro lado, la participación posibilita que se presenten pruebas y alegaciones en relación con las propuestas de acuerdos. Por último, la motivación ha de hacer referencia a esas alegaciones, especialmente cuando estas sean contrarias a la resolución finalmente adoptada. Todo ello en su conjunto facilita cuestionar la política de una determinada organización o ejercer alguna influencia sobre ella.

5. PRINCIPIO DE EFICIENCIA

La eficiencia hace alusión “al logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como a la maximización de los recursos. Lo que se debe hacer se hace sin desperdiciar recursos. Los indicadores para medir su nivel de realización son: a) Utilización económica de fondos, mano de obra, y otros recursos; existencia de mecanismos para evaluar el desempeño económico; b) Reducción de la población viviendo bajo la línea de pobreza; c) Aumento de la participación en vivienda, educación, y otras áreas en bienestar, sobre la población

total; d) Medición y mejoramiento del grado de satisfacción de las poblaciones atendidas”⁴¹.

Por su parte, la eficacia puede entenderse como “el logro de los resultados según los objetivos buscados por una organización”⁴². La gobernanza busca hacer eficaz el proceso de gobierno, a fin de lograr sus propósitos e intereses individuales y colectivos⁴³.

⁴¹ WHITTINGHAM MUNÉVAR, *op cit.*, pág. 228.

⁴² MARTÍNEZ BROUCHOUD, *op cit.*, pág. 132.

⁴³ YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI, “Los intereses públicos y la gobernanza”, en *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. 2, núm. 3, (enero-junio, 2012), págs. 68-87.

CAPÍTULO IV

IMPLEMENTACIÓN DE LA GOBERNANZA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTORAL POR PARTE DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL COLOMBIANA

1. PRECISIÓN METODOLÓGICA

Una vez descritos los contextos y los principios de la gobernanza en el campo electoral global, es necesario analizar cuáles de ellos han sido implementados por la Registraduría Nacional del Estado Civil colombiana, con el fin de evidenciar las transformaciones que ha tenido la entidad en los últimos años y su posicionamiento creciente en la región debido a los triunfos alcanzados, pero asimismo, es conveniente identificar los grandes retos a los cuales está sometida la entidad para alcanzar los más altos estándares en todos los aspectos electorales.

Para lograr lo anterior, se hizo un estudio de la normativa existente en materia electoral y de los informes de gestión anuales, de los cuales fue posible extraer información sobre los proyectos realizados y las áreas en las cuales se demuestra una transformación de la institución.

A continuación se enuncian los campos de acción en materia electoral en los cuales hace énfasis la gobernanza y los logros de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

2. ASISTENCIA ELECTORAL EFECTIVA

En Colombia, según el artículo 40 de la Constitución Política, “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, y para el ejercicio de este derecho existen varios mecanismos de participación que se manifiestan a través del voto.

Es así como la ley 131 de 1994 reglamentó el voto programático, y la ley 403 de 1997, “por la cual se establecen estímulos para los sufragantes”, buscó la promoción de la asistencia de los electores a las urnas. Esta ley fue aclarada por la ley 815 de 2003, en la que se incluyen nuevos estímulos al sufragante.

En consonancia con lo anterior, para la realización de los eventos electorales, está establecido que se requiere el desplazamiento de servidores públicos, tales como funcionarios de la Organización Electoral, fiscales, agentes del ministerio público, entre otros, con miras a garantizar el desarrollo transparente de los comicios.

Algunas de las prerrogativas para los sufragantes son:

- Derecho a ser preferido:

- En caso de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior.

- En caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado.

- En caso de igualdad de condiciones estrictamente establecidas en concurso abierto.

- Descuentos:

- Del diez por ciento del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos (modificado por el art. 2º de la ley 815 de 2003).

- Por una sola vez, de una rebaja del diez por ciento en el valor de expedición del pasaporte que solicite durante los cuatro años siguientes a la votación.

- Hasta las siguientes votaciones:

- Diez por ciento del valor que se ha de cancelar por concepto de trámite de expedición inicial y renovación del pasado judicial.

- Diez por ciento del valor que se ha de cancelar por concepto de trámite inicial y expedición de duplicados de la libreta militar.

- Diez por ciento del valor que se ha de cancelar por duplicados de la cédula de ciudadanía del segundo duplicado en adelante.

- Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores al reclutamiento en el servicio militar tendrá derecho a una rebaja de:

- Un mes en el tiempo de prestación de este servicio, cuando se trate de soldados bachilleres o auxiliares de policía bachilleres.

- Dos meses, cuando se trate de soldados campesinos o soldados regulares.

- Derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado.

Asimismo, la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio de resoluciones, ha garantizado la asistencia efectiva de sus funcionarios a sufragar, pues aquellos que se encuentren en comisión podrán ejercer su derecho al voto en el lugar al cual fueron comisionados, a pesar de no hacer parte del censo electoral de esa circunscripción.

Algunas de las resoluciones expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil con miras al mejoramiento de la asistencia electoral efectiva, son aquellas

por las cuales se reglamenta la expedición del certificado para sufragar (Formulario E-12) en los diferentes tipos de elecciones, como por ejemplo las consultas internas de los partidos, elecciones al Congreso de la República y al Parlamento Andino, elecciones de presidente y vicepresidente de la República, entre otras¹.

Ante la necesidad de fortalecer la gestión electoral y en cumplimiento de las normas del derecho al sufragio y de participación ciudadana, la Registraduría también ha puesto en funcionamiento una serie de procesos de estandarización y unificación de criterios electorales, con el propósito de impartir reglas y procedimientos claros a los actores de los procesos tanto internos como externos.

Dado que “la realización de cualquier certamen electoral implica una serie de responsabilidades estatales cuyo cumplimiento es indispensable para el buen funcionamiento del sistema” (Corte Const., sent. T-324 de 1994), esta entidad “ha venido ejerciendo la función encomendada por la Constitución y la ley, a través de los procesos y procedimientos electorales con miras a garantizar lo establecido en los principios institucionales como es el servicio a los colombianos en condiciones de igualdad, la imparcialidad a los actores políticos en los procesos electorales y la gestión democrática y participativa”².

Actualmente, el proceso de inscripción de cédulas³ se realiza tanto en papel como de manera automatizada en las estaciones de biometría en todas las sedes de la Registraduría de todo el país y durante el periodo electoral en puestos de votación, para garantizar una asistencia electoral efectiva.

Adicionalmente, teniendo en cuenta el carácter descentralizado de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la institución diseñó y puso en marcha en el año 2017 una prueba piloto de la estrategia “Hermanamiento”, la cual está orientada a intercambiar experiencias exitosas y conocimientos entre dos actores pares, específicamente entre delegaciones departamentales, con el fin de lograr un desarrollo conjunto, en el cual el grado de asistencia electoral efectiva sea cada vez más homogéneo en todo el territorio nacional.

¹ Registraduría Nacional del Estado Civil, resolución 6710 de 27 de septiembre de 2009, resolución 1896 del 14 de marzo de 2010, resolución 2407 del 14 de marzo de 2010, resolución 6032 del 30 de mayo de 2010.

² Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión y Resultados de 2017, recuperado de: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INFORME_DE_GESTION_Y_RESULTADOS_RNEC_31_de_enero_de_2018.pdf

³ Resolución 2019 del 2 de marzo de 2017, “por la cual se reglamenta el procedimiento de inscripción de cédulas de ciudadanía en el territorio nacional para las elecciones de Congreso de la República que se realizarán el 11 de marzo de 2018, Presidente y Vicepresidente de la República que se realizarán el 27 de mayo de 2018, y en caso de segunda vuelta el 17 de junio de 2018, para el período constitucional 2018-2022”.

Todas estas estrategias y acciones han contribuido a la materialización de una asistencia electoral efectiva, por medio de la cual se ha incentivado a la ciudadanía para que cada día aumente el grado de participación en los procesos electorales.

3. COSTOS DEL REGISTRO Y LAS ELECCIONES

Dado que Colombia es un Estado democrático, social y de derecho, uno de sus principales fines constitucionales es la participación de los ciudadanos en la conformación del poder público, y algunos de los medios por los cuales los ciudadanos se involucran en la vida política son los partidos y organizaciones políticas, a los cuales nos referiremos más adelante. A partir de estos se financian las candidaturas de los diferentes aspirantes a ocupar cargos de elección popular.

Con base en ello, la ley 130 de 1994 crea el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, que es un fondo de cuentas adscrito al Consejo Nacional Electoral, constituido anualmente por los fondos dirigidos por el Estado dependiendo del censo electoral y de las multas que se le hubieren impuesto a las organizaciones políticas.

El Consejo Nacional Electoral distribuirá los dineros de dicho fondo de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Una suma básica fija equivalente al 10 % del fondo distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos;

b) El 50 % entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección para el Congreso de la República o para asambleas departamentales, según el caso;

c) El 10 % [*sic*]

d) El 30 % para contribuir a las actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos.

Las sumas previstas en los literales a) y b) serán de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos y movimientos políticos.

El Consejo Nacional Electoral reglamenta anualmente la forma de distribución del porcentaje señalado en el literal d) de este artículo, de manera que consulte el número de votos obtenidos en la elección anterior para la Cámara de Representantes.

Los partidos y movimientos con personería jurídica están obligados a debatir y a *aprobar democráticamente* sus respectivos presupuestos⁴. Ahora bien, los particulares también podrán aportar recursos propios a los partidos políticos.

⁴ Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 2 de 2004, y se dictan otras disposiciones.

De igual manera, los partidos y movimientos podrán recibir fondos privados, como contribuciones de los miembros, donaciones, rendimientos de las inversiones, rendimientos de actos públicos, de la distribución de folletos, insignias, publicaciones y cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, créditos y ayudas en especie valoradas a su precio comercial.

En Colombia, el Estado también financia las campañas como lo ordena la Constitución de 1991 en su artículo 109, en el cual igualmente se faculta a la ley para que fije unos “topes” o *límites a las cantidades de dinero* utilizado en de las campañas electorales. La ley 130 de 1994 también reconoce la competencia del Consejo Nacional Electoral para fijar los límites de los valores invertidos en las campañas electorales. Esto *implica una verdadera garantía de juego limpio* entre los contrincantes de las elecciones, y que no se vean beneficiados los candidatos de los partidos tradicionales, frente a los candidatos de partidos pequeños, que hasta ahora están incursionando en la vida política.

Con base en lo anterior, el Consejo Nacional Electoral fija los topes de las campañas con seis meses de antelación a los comicios, teniendo en cuenta los costos de las campañas, el censo electoral de las circunscripciones y la apropiación que el Estado haga para reponer parcialmente los gastos efectuados durante ellas.

A partir del 2004⁵ se hicieron algunos cambios en el régimen de financiación de las campañas, en concreto en las presidenciales, pues el Estado financia preponderantemente las campañas presidenciales de los partidos y movimientos políticos, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos.

A) Campañas al Congreso de la República

Resolución 2796 de 2017 CNE		
Por la cual se fijan los límites a los montos de gastos de las campañas electorales de las listas de candidatos al Senado de la República y a la Cámara de Representantes para las elecciones de 2018, se establece el monto máximo que para cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en ellas y fija el valor de reposición por voto válido (cuyo valor es \$5.642).		
Senado de la República	Indígenas	\$ 2.652.396.489
	Nacional (General)	\$ 88.413.216.314
Cámara de Representantes	Indígenas	\$ 1.768.264.326
	Raizal	\$ 884.132.163
	Afrodescendientes	\$ 2.652.396.489

⁵ Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 2 de 2004, y se dictan otras disposiciones.

Cámara de Representantes	Internacional	\$ 2.426.875.707
	En general	Censo electoral igual o inferior a 200.000 ciudadanos \$1.384.434.705
		Censo electoral entre 200.000 y 400.000 ciudadanos \$2.426.875.708
		Censo electoral entre 400.001 y 690.000 ciudadanos \$2.474.034.685
		Censo electoral entre 690.001 y 885.000 ciudadanos \$3.662.134.502
		Censo electoral entre 885.001 y 1.500.000 ciudadanos \$5.151.591.575
		Censo electoral entre 1.500.001 y 3.000.000 ciudadanos \$7.125.563.128
		Censo electoral entre 3.000.001 y 4.000.000 ciudadanos \$13.769.170.963
		Censo electoral entre 4.000.001 y 5.000.000 ciudadanos \$14.366.923.559
		Censo electoral superior a 5.000.001 ciudadanos \$18.464.035.346

B) Campañas a la Presidencia de la República

Resolución número 2586 de 2017 CNE				
Por la cual se reajustan el tope de los gastos a invertir en las campañas electorales por los candidatos a la Presidencia de la República en primera y segunda vuelta y el valor de reposición por voto válido que se obtenga en las elecciones para Presidente de la República que se celebren en el 2018.				
	Topes	Anticipos	Reposición con anticipo	Reposición sin anticipo
Primera vuelta	\$24.235.554.964	\$6.598.628.518	\$2.760	\$5.625
Segunda vuelta	\$11.335.756.166	\$3.962.411.733	\$1.378	

El caso de las campañas presidenciales también ha sido regulado, pues concretamente el 80 % es aportado por el Estado y el 20 % por particulares, de la siguiente forma:

- Aportes o donaciones individuales de personas naturales sino hasta el *dos por ciento* (2 %) del monto fijado como tope de la campaña.
- Personas jurídicas sino hasta el *cuatro por ciento* (4 %) del mismo tope.
- Las contribuciones y donaciones de personas jurídicas pertenecientes a un mismo grupo empresarial, no podrán superar en conjunto el *cinco por ciento* (5 %) del monto fijado como tope.
- Los aportes de los candidatos y sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil no podrán superar *en conjunto*

*el cuatro por ciento (4 %) del monto fijado como tope por el Consejo Nacional Electoral*⁶.

En las demás campañas, la ley no ha fijado topes frente a los aportes de dinero por parte de particulares.

Por otra parte, en Colombia existe como método de financiación por parte del Estado, la reposición de votos, la cual es posterior a la realización de las elecciones, o si es antes, la ley contempla la figura de los anticipos. Es importante señalar que para que el candidato tenga derecho a la reposición de votos, *debe obtener una votación equivalente o superior al 4 % de los votos válidamente emitidos, si no alcanza tal porcentaje, no recibirá la reposición y en caso de haber solicitado anticipo deberá devolver la totalidad.*

El Consejo Nacional Electoral, como entidad responsable de fijar los topes, límites etc., ha expedido las siguientes resoluciones:

- Registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos⁷.
- Reposición de votos⁸.
- Suma máxima de inversión en la campaña⁹.

⁶ Artículo 14. Ley 996 de 2005. Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones

⁷ Resolución 0330 de 2007. Por medio de la cual se establece el procedimiento para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se dictan otras disposiciones.

⁸ Resolución 1139 de 2009. Por la cual se fijan los valores correspondientes a la reposición de cada voto válido depositado a favor de listas de candidatos a Congreso de la República período constitucional 2010-2014, en las elecciones que se celebrarán el 14 de marzo de 2009; resolución 2586 de 2017, por la cual se reajustan el tope de los de gastos a invertir en las campañas electorales por los candidatos a la presidencia de la república en primera y segunda vuelta y el valor de reposición por voto válido que se obtengan en las elecciones para presidente de la república que se celebren en el 2018; resolución 8638 de 2007, por el cual se delegan unas funciones en materia de reconocimiento de gastos, ordenación del pago, por concepto de reposición de gastos de campañas y reconocimiento de gastos de funcionamiento a Partidos y Movimientos Políticos; resolución 2587 de 2017 CNE, por la cual se reitera el límite a los montos de gastos de las consultas que realicen las agrupaciones políticas para la selección de sus candidatos a la presidencia de la república que se lleven a cabo durante el año 2017, se fija el valor de reposición de los votos válidos depositados en cada una de ellas y se toman otras decisiones”; resolución 1646 de 2015, anticipos de financiación estatal para elecciones locales de 25 de octubre de 2015

⁹ Resolución 0521 de 2009, por la cual se fija la suma máxima que puede invertir cada uno de los candidatos inscritos en las listas únicas avaladas por los partidos políticos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, para las elecciones de Congreso de la República, período constitucional 2010-2014; resolución 0552 de 2009, por la cual se aclara el

- Elecciones del nivel territorial¹⁰.
- Actores electorales¹¹.

Por otra parte, es de resaltar que la labor que la Registraduría Nacional del Estado Civil ha realizado en la consecución de fondos a través de la gestión interinstitucional y de la cooperación internacional ha servido para la financiación de proyectos tales como: a) formación en valores cívicos y democráticos en niños, jóvenes y población rural colombiana, b) la identificación y registro de la Población Vulnerable cercana a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el marco de la suscripción del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, c) intercambio de conocimiento y buenas prácticas en el diseño de proyectos y actividades educativas que incentiven los valores cívicos y democráticos de públicos especiales como indígenas, mujeres y población LGTBI, entre otros. Estos proyectos redundan en beneficio de las elecciones y el registro de elecciones, toda vez que cualifican los procesos y los electores.

En 2017 se iniciaron actividades de contratación para las elecciones de 2018; por ejemplo fueron incorporados en el presupuesto de la Registraduría Nacional \$3.500 millones, con el objeto de atender los gastos asociados al proceso de

literal d) del artículo 3º de la resolución 521 de 2009, por la cual se fija la suma máxima que puede invertir cada uno de los candidatos inscritos en las listas únicas avaladas por los partidos políticos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, para las elecciones de Congreso de la República, período constitucional 2010-2014; resolución 0228 de 2013, por la cual se fijan los límites a los montos de gastos de las campañas electorales de las listas de candidatos al Senado de la República y a la Cámara de Representantes; de las consultas populares en que se seleccionen estos candidatos por parte de las organizaciones políticas, y el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en ellas; resolución 1329 de 2009, por la cual se aclara la resolución 1142 de 1º de diciembre de 2009; resolución 0865 de 2015, “por medio de la cual se regula la financiación y el reporte de gastos por parte de los grupos significativos de ciudadanos conformados para las elecciones de autoridades locales”

¹⁰ Circular 107 de 2015 Asignación presupuestal - gastos electorales: Elecciones Ordinarias, Elecciones Nuevas y Complementarias, Mecanismos de Participación Ciudadana; Circular 148 de 2017, directrices frente a convocatoria a votaciones de mecanismos de participación ciudadana del nivel territorial (departamental, municipal o local).

¹¹ Resolución 0299 2015, fija valor a pólizas de seriedad de candidaturas Consejo Nacional Electoral; resolución 2320 de 2017 CNE, por la cual se fija el valor de las pólizas de seriedad de candidaturas que deben otorgar los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales que inscriban candidatos a las elecciones al congreso de la república para el periodo 2018 — 2022”; Circular 111 de 2015, “instrucciones proceso de inscripción de candidatos”; resolución 1140 de 2009, por la cual se fija el valor de las cauciones que deben otorgar los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos para inscribir listas de candidatos a las elecciones para Congreso de la República para el período constitucional 2010-2014, que se realizarán el 14 de marzo de 2010.

cedulación de los miembros de las FARC, reincorporados a la vida civil, en el marco del posconflicto¹². Asimismo, mediante resolución 6007 del 8 de junio de 2017, fueron trasladados, previo concepto DGNPP, a la cuenta de Transferencias Corrientes-Financiación de Partidos y Campañas Electorales del presupuesto de la Registraduría Nacional, \$16.000 millones, con el fin de cubrir gastos inherentes a la reposición de gastos de campañas de los partidos y movimientos políticos reconocidos por el Consejo Nacional Electoral durante las vigencias 2016 y 2017¹³.

Por otra parte, con fines ilustrativos para la comunidad en general, es importante saber cuánto le cuesta al país la realización de las jornadas electorales en ejercicio de los mecanismos de participación consagrados en la Constitución de 1991, toda vez que la ciudadanía debe tomar conciencia de los gastos que ello conlleva y, por ende, debe apropiarse de dichos procesos con responsabilidad, aumentando con ello el grado de participación en las urnas¹⁴.

En consonancia con lo anterior, vale resaltar que la Registraduría Nacional del Estado Civil en 2017 inició el proceso de transición a las normas internacionales de contabilidad pública, según lo dispuesto por la Contaduría General de la Nación.

4. DEMOCRACIA DIRECTA

Como lo observamos en acápites anteriores, la democracia directa se centra en la participación directa del ciudadano en las decisiones que afecten al Estado, tomando la decisión directamente por el soberano. También se emplea este método bajo el control ciudadano a las diferentes actividades de los organismos estatales. Nuestra Constitución contempla y garantiza la democracia directa no solo como derecho, sino también como principio constitucional.

Ahora bien, esta democracia directa también se ve reflejada o materializada en el derecho fundamental a la participación, pues así se permite que los ciudadanos intervengan en la conformación, el ejercicio y el control del poder público, a través de mecanismos como el referendo, el plebiscito, la consulta popular, la revocatoria del mandato, entre otros.

¹² Registraduría Nacional del Estado Civil, resolución 0513 del 27 de febrero de 2017.

¹³ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión y de Resultados 2017, recuperado en: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INFORME_DE_GESTION_Y_RESULTADOS_RNEC_31_de_enero_de_2018.pdf

¹⁴ Registraduría Nacional del Estado Civil, resolución 11287 del 20 de agosto de 2017, con el fin de cubrir gastos inherentes a la reposición de gastos de campañas de los Partidos y Movimientos Políticos, resolución 11677 del 30 de octubre de 2017, sobre adquisición de bienes y servicios necesarios para llevar a cabo la consulta del Partido Liberal, resolución 12321 del 15 de noviembre de 2017, relativa a la adquisición de bienes y servicios necesarios para llevar a cabo las elecciones Atípicas de Alcaldía de Yopal-Casanare, Sardinata-Norte de Santander y otras nuevas y complementarias.

Para ello hay diferentes grados de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones¹⁵.

1. *Elecciones de representantes*: los ciudadanos determinan quién toma las decisiones.

2. *Cabildo abierto e iniciativa popular*: los ciudadanos promueven una deliberación para tomar decisiones.

3. *Referendo, consulta popular*: los ciudadanos toman decisiones.

En cuanto al grado de intervención de las autoridades públicas y órganos de representación:

1. *Amplia intervención*: con el cabildo abierto dada la iniciativa la convocatoria y su desarrollo.

2. *Mediana intervención*: la iniciativa está en manos de los ciudadanos y los resultados dependen del organismo público, como la iniciativa popular normativa, la consulta popular y el plebiscito.

3. *Leve intervención*: la iniciativa, la convocatoria y los resultados dependen de los ciudadanos, como el referendo constitucional derogatorio y la revocatoria del mandato.

Así entonces, tanto la Registraduría como el Consejo Nacional Electoral, desempeñan un papel preponderante en cuanto a la verificación y validación de los requisitos y procedimientos administrativos que son necesarios para la validez de los procesos electorales.

En el caso de la iniciativa popular, solo pueden consignar su apoyo los ciudadanos que hagan parte del censo electoral, dependiendo de la entidad territorial.

En los referendos o iniciativa popular, en el momento de la inscripción, el promotor de la iniciativa deberá diligenciar el formulario diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que, como mínimo, debe figurar la siguiente información: el nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del comité promotor, el título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana, la exposición de motivos que sustentan la propuesta, el proyecto de articulado. Pero es el Consejo Nacional Electoral el que revisa las firmas para inscripción del comité promotor, y adicionalmente establece los mecanismos para su revisión.

La revocatoria del mandato también debe cumplir con los anteriores requisitos. El registrador correspondiente enviará al gobernador o al presidente de la República (según sea el caso) la certificación para que estos fijen la fecha de votación.

¹⁵ Corte Const., sent. C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.

Con base en los anteriores requisitos administrativos, el Consejo Nacional Electoral ha emitido una serie de resoluciones referentes a mecanismos de participación ciudadana:

- Revocatoria del mandato¹⁶.
- Iniciativas populares legislativas y normativas promovidas por diputados o concejales¹⁷.
- Verificación de firmas en los distintos mecanismos de participación democrática¹⁸.
- Referendo constitucional¹⁹.

Por otra parte, la “Registraduría Nacional ha establecido en la página web mecanismos de participación tales como foros y sondeos para que los ciudadanos y los funcionarios dejen sus opiniones e inquietudes. Además, la gerencia de informática tiene dispuesto un chat, así como el formulario de atención al servicio para que el ciudadano pueda presentar en tiempo real su petición, queja, sugerencia o reclamo y así remitirlo a la dependencia competente según el caso”²⁰. Con estos canales de comunicación directa con la ciudadanía, se fortalece el principio de participación política y la democracia en Colombia.

En consonancia con lo anterior, dentro de los procesos electorales se encuentran los relativos a las elecciones atípicas, las cuales “son eventos electorales que se realizan por fuera del calendario electoral ordinario, con el fin de cubrir la vacancia absoluta de un mandatario por muerte, renuncia aceptada, incapacidad física permanente, enfermedad superior a 180 días, declaratoria de nulidad por su elección, interdicción judicial, destitución, revocatoria del mandato, por el tiempo que resta del periodo constitucional del cargo cuando faltan 18 meses o más para la terminación de dicho periodo”²¹. En estos eventos, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Política y en el decreto 1010 de 2000, le corresponde fijar el calendario electoral.

¹⁶ Resolución 1056 de 25 marzo 2004, por la cual se modifica la resolución 5641 de 1996.

¹⁷ Resolución 4025 de 2004 (octubre 25), por la cual se reglamenta el procedimiento de revisión de los apoyos que respaldan iniciativas Populares Legislativas y Normativas promovidas por Diputados o Concejales.

¹⁸ Resolución 23 de 2005, por la cual se establece el procedimiento para la verificación de firmas en los distintos mecanismos de participación democrática; resolución 6254 de 2002, “por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas en el mecanismo de participación ciudadana de Revocatoria del Mandato de Gobernación y Alcaldes”.

¹⁹ Resolución 4892 de 2008, por el cual se inscribe el Comité de Promotores y el vocero de una solicitud de Referendo Constitucional.

²⁰ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión del 2013, pág. 32.

²¹ Ley 136 de 1994, arts. 98 y ss.

Así por ejemplo, durante la vigencia 2013, la Registraduría Nacional del Estado Civil organizó 26 elecciones atípicas, cinco elecciones de jueces de paz, brindó apoyo técnico al Partido Liberal Colombiano en la realización previa de las convenciones liberales municipales y locales en el caso de Bogotá, departamentales y de Distrito Capital, con el fin de llevar a cabo la sexta convención nacional del partido el 1º de diciembre de 2013²².

En 2014, la Registraduría trabajó arduamente en la definición de políticas tendientes a la organización de la logística de las elecciones de Congreso de la República, Parlamento Andino y presidente y vicepresidente de la República realizadas en el 2014 y de las elecciones de autoridades locales que se desarrollarían en el 2015; así como de las 14 elecciones atípicas que se adelantaron durante el año 2014, en las cuales se eligieron alcaldes y gobernadores, se realizaron revocatorias de alcaldes y una Consulta Popular del Área Metropolitana del Sol, las elecciones de los representantes de los funcionarios a los Órganos de Carrera Administrativa (Consejo Superior de la Carrera, Comisión de Personal Central y Comisiones Seccionales)²³.

Adicionalmente, puede observarse que la Registraduría Nacional del Estado Civil a fin de fortalecer la participación y la democracia directa, ha puesto en marcha una serie de actividades con otras entidades estatales en virtud del principio de colaboración armónica, como por ejemplo las desarrolladas en el año 2015 con a) la Procuraduría General de la Nación, en las mesas de trabajo en asuntos electorales con los servidores públicos de las procuradurías provinciales, los personeros municipales, los defensores públicos y Policía Nacional, con el fin de coordinar a nivel nacional la labor de la entidad durante las etapas preelectoral, jornada electoral y postelectoral, para garantizar la eficiente y oportuna vigilancia, control e intervención en los procesos electorales y para que hagan lo propio en los departamentos, distritos y municipios; b) la rama judicial, para la organización de las elecciones del representante de los magistrados de tribunales y los jueces, y el representante de los empleados judiciales en el Consejo de Gobierno Judicial²⁴.

En 2016, uno de los principales retos a los cuales se enfrentó la Registraduría fue el de “adelantar en un tiempo record de 5 semanas toda la logística para que más de 34 millones de colombianos pudieran ejercer su derecho al voto en el territorio nacional y 64 países, durante el plebiscito llevado a cabo el domingo 2 de octubre de 2016 que buscaba refrendar los acuerdos entre el gobierno colombiano y las FARC, considerado un hecho trascendental para el país, no solo por lo que significa en el contexto histórico y en el impacto para el país, sino por lo que re-

²² Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión del 2013, pág. 58.

²³ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión del 2014, pág. 4.

²⁴ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión del 2015, pág. 25.

presentó un reto para la Registraduría Nacional, teniendo en cuenta que nunca había organizado tan rápidamente una jornada electoral de esta magnitud, con solidez, capacidad técnica y con plenas garantías para todos”²⁵.

Otro de los mecanismos de participación consagrados en la Constitución Política de 1991 consiste en la posibilidad de proponer normativas o tener iniciativas legislativas. La Registraduría Nacional del Estado Civil, en desarrollo de dicho mandato constitucional, conformó en el año 2016 una Comisión de Trabajo con el fin de construir una propuesta normativa de reforma electoral. Formaron parte de dicha comisión la Sala de Consulta del Servicio Civil del Consejo de Estado y la Procuraduría General de la Nación, y se trabajaron temas como concepto de ciudadanía, censo electoral, inscripción de candidatos y consulta de partidos. De igual manera se creó el espacio para la deliberación democrática de las colectividades políticas con personería jurídica y algunas sin esta, para construir contenidos relacionados con código y procedimientos electorales²⁶.

En este mismo año, se llevaron a cabo 21 elecciones atípicas y se inscribieron iniciativas ciudadanas para promover mecanismos de participación, tales como una consulta popular, siete iniciativas legislativas, cinco referendos constitucionales del orden nacional; en el orden territorial se presentaron 74 iniciativas (una iniciativa normativa, 13 consultas populares y 60 cabildos abiertos). Por último, es necesario resaltar el proyecto adelantado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, denominado “La Registraduría está comprometida con la participación ciudadana” con el fin de “preparar y consolidar a la entidad para prestar un servicio de excelencia, mediante un marco de principios y objetivos, pautas y procedimientos generales de actuación para todos los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de esta manera, aportar, no solo servicio ciudadano, sino garantía y legitimidad a la democracia participativa como medio para cimentar una Nación que respete la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, el conocimiento, la libertad y la paz”²⁷.

Durante la vigencia 2017 se realizaron diez elecciones atípicas en nueve departamentos²⁸, siete consultas populares²⁹, la consulta interna de los partidos y

²⁵ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión de 2016, recuperado: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/informe_de_gestion_2016.pdf

²⁶ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión de 2016, recuperado: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/informe_de_gestion_2016.pdf

²⁷ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión de 2016, recuperado: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/informe_de_gestion_2016.pdf

²⁸ Alcaldías de Fresno, Cereté, Galapa, Cajamarca y Tumaco; y la Alcaldía y Concejo de Sabanas de Ángel en el Magdalena.

²⁹ En Santander (Sucre): ¿Está usted de acuerdo SÍ o NO que en la jurisdicción del municipio de Sucre Santander, se realicen actividades de exploración y explotación Minera y Petrolera: SI _____

movimientos políticos con persona jurídica o grupos significativos de ciudadanos, doce revocatorias de mandato³⁰. Asimismo se formalizaron 346 inscripciones para adelantar diferentes mecanismos de participación ciudadana, como por ejemplo, 124 cabildos abiertos, cuatro consultas populares de origen ciudadano nacional, 37 consultas populares de origen ciudadano territorial, ocho iniciativas legislativas, seis iniciativas normativas, seis referendos constitucionales aprobatorios, cinco referendos constitucionales derogatorios, 150 revocatorias de mandato y se registraron 221 grupos significativos de ciudadanos para las elecciones de 2018.

En definitiva, podemos observar como la Registraduría Nacional del Estado Civil se ha preocupado por garantizar y fomentar los mecanismos de participación y las formas de democracia directa consagradas en la Constitución Política Colombiana de 1991 y, al mismo tiempo, se evidencia que ese esfuerzo se ve recompensado con el empoderamiento de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y la activación de los mecanismos y procedimientos necesarios para la materialización de la democracia directa y expansiva en el territorio colombiano.

5. EDUCACIÓN ELECTORAL

Educar a las personas para votar y entender la importancia de su decisión, es uno de los temas que menos desarrollo normativo tiene en Colombia; sin embargo, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha puesto en funcionamiento diferentes formas de fomento y estudio investigativo que buscan crear una cultura de educación electoral en nuestro país.

Por ello, con la resolución 4344 de 2007, se creó el CEDAE (Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales), con el propósito de brindar a los

NO _____?; en Santander (Jesús María): ¿Está usted de acuerdo SÍ o NO, con que en la jurisdicción del municipio de Jesús María Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera?; en Quindío (Pijao): ¿Está usted de acuerdo, SÍ o NO, con que en el municipio de Pijao, se desarrollen proyectos y actividades de minería de metales?; en Cundinamarca (Arbeláez): ¿Está usted de acuerdo SÍ o NO con que en el municipio de Arbeláez Cundinamarca, se realice en actividades de sísmica exploración, explotación y lavado de materiales de hidrocarburos y/o minería a gran escala?; en Meta (Cumaral): ¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño que dentro de la jurisdicción del MUNICIPIO de CUMARAL (META), se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación explotación y producción de hidrocarburos? SÍ ___ NO ___?; en Tolima (Cajamarca): ¿Está usted de acuerdo, que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?; en Cundinamarca (Cabrera): ¿Está usted de acuerdo, que en el municipio de Cabrera - Cundinamarca, como zona de Reserva Campesina se ejecuten proyectos mineros y/o hidroeléctricos que transformen o afecten el uso del suelo el agua y la vocación agropecuaria del municipio? Todas las consultas pasaron el umbral y ganó el no.

³⁰ En los municipios de: Girardot, Villanería, Remolino, Puerto Carreño, Sitio nuevo, Palmito, El Carmen de Bolívar, Icononzo, San Benito Abad, Ocaña, El Copey. Ninguna supero el umbral.

funcionarios de la Organización Electoral, al personal que interviene de manera permanente o transitoria en sus procesos y a la ciudadanía en general, *capacitación y formación en temas electorales, de identificación, cultura y democracia*.

El CEDAE también es un centro de investigación y análisis que realiza investigaciones periódicas sobre temas relacionados con el sistema de gobierno, sistema electoral, mecanismos de participación y régimen de partidos políticos. Por ello lidera proyectos como “Somos democracia”, que busca inculcarles a los menores de edad valores como futuros electores. El registrador dijo: “Este es un proyecto, en el cual se quiere vincular a los niños de los colegios de los diferentes municipios del país, con el propósito de inculcar valores cívicos y democráticos en ellos, para que desde este momento entiendan qué es la democracia, lo que son las elecciones y el compromiso que tendrán cuando sean ciudadanos”³¹. Solo en el año 2016, el CEDAE formó en valores democráticos a 25.321 niños de diferentes zonas del país y en el 2017 se atendieron 18.736 niños, jóvenes y población en general³².

Igualmente, la Registraduría, por medio de diferentes actividades, ha buscado fomentar la educación electoral mediante la elaboración de cuadernillos electorales, cartillas, museos itinerantes, manuales, investigaciones, presentaciones y conferencias en los ámbitos nacional e internacional.

En cuanto a la capacitación de los actores en el proceso electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha trabajado permanentemente en la pedagogía a los jurados de votación. Así, en el año 2014, basada “en los observatorios pedagógicos realizados en diferentes zonas del país, evaluó el proceso de diligenciamiento de los formatos Cuenta Votos y la transcripción de resultados en las Actas de Escrutinio Formulario E-14 con la documentación que fue manejada en las elecciones de Autoridades Locales del año 2011 y con la que se estaba proponiendo para las elecciones del 2015 que tiene la característica de ser universal; lo anterior con el fin mejorar la metodología en la capacitación, fortalecer los procedimientos de mesa y mejorar los modelos de Cuenta Votos y Actas de Escrutinios que se utilizaran en el proceso electoral del 2015”³³.

Esta entidad conformó, además, un grupo de formadores e instructores institucionales que asumen en el nivel nacional el proceso de capacitación a jurados de votación, fuerza pública, testigos electorales y otros actores del proceso.

En los últimos años, la Registraduría Nacional del Estado Civil, en desarrollo de la estrategia número 4, denominada “Seguridad, justicia y democracia para la

³¹ Consultado en <https://wsr.registraduria.gov.co/-Todos-Somos-Democracia,4031-.html>

³² Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de gestión y resultados de 2017, recuperado en https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INFORME_DE_GESTION_Y_RESULTADOS_RNEC_31_de_enero_de_2018.pdf

³³ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión de 2014, pág. 11.

construcción de paz”, ha planteado el objetivo 3, que consiste en “Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos” y para ello se ha previsto un “fortalecimiento del Centro de Estudios de Democracia y Asuntos Electorales para la generación de conocimiento útil en el mejoramiento de los procesos electorales y en el desarrollo de ejercicios pedagógicos para la apropiación por parte de la ciudadanía en relación con el sistema electoral”³⁴.

Como estrategias para la promoción de la cultura en materia electoral se ha incentivado la formación en valores democráticos, el valor del voto consciente e informado, el liderazgo, las políticas públicas, el *marketing* político y la cultura política. También se ha puesto en funcionamiento una estrategia de acercamiento a la comunidad a través de visitas guiadas en oficinas centrales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, museos itinerantes³⁵, capacitación sobre democracia y participación para 35 representantes de las Barras Futboleras de Millonarios: Blue Rain y Comandos Azules³⁶, apoyo a la elección de personeros, conversatorios juveniles y universitarios, participación en foros académicos nacionales e internacionales, entre otros.

Algunos de los temas que han sido objeto de investigación son: estatuto de la oposición, estructura de la Organización Electoral y análisis de los sistemas de información público y privado, relacionados con datos e información electoral y partidista colombiana, y aplicación del enfoque diferencial en materia de registro civil, identificación y participación política para pueblos indígenas en Colombia, normograma de la Registraduría. De igual manera, se destaca la creación del Código de Ética del Funcionario Electoral, que unifica y fortalece las actividades electorales para cumplir con los más altos estándares morales y profesionales, fomentando una cultura de transparencia y legalidad con los servidores de la Re-

³⁴ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión de 2016, recuperado: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/informe_de_gestion_2016.pdf

³⁵ En el año 2016 se realizaron visitas a Leticia, Puerto Carreño, Puerto Inírida, San José del Guaviare, Yopal y Mitú, con una atención de 3054 niños de los colegios públicos y privados, llevándoles una exposición itinerante sobre el quehacer de la Registraduría, un taller sobre el documento de identidad y la realización de un proceso electoral. Se llevó a las ferias de servicio al ciudadano que coordina el Departamento Nacional de Planeación DNP, descalzándose a Quibdó, Villa del Rosario de Cúcuta y Caquetá. Durante la vigencia 2017 se realizaron 12 visitas de museo itinerante atendiendo un total de 10.001 estudiantes de instituciones públicas y privadas. En el mes de octubre de 2017 el Museo Itinerante fue presentado en París, en el marco del año Francia-Colombia.

³⁶ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de gestión y resultados de 2017, recuperado en https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INFORME_DE_GESTION_Y_RESULTADOS_RNEC_31_de_enero_de_2018.pdf

gistraduría Nacional del Estado Civil y demás actores del proceso electoral, el cual fue adoptado mediante Circular 314 del 13 de septiembre de 2016³⁷, participación Política en Colombia. A propósito de la apertura democrática para construir la paz, de la relación entre las facultades registrales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y los derechos inherentes a los atributos de la personalidad, a través del concepto de supremacía constitucional, delitos electorales en Colombia, legitimidad democrática y educación para la comunidad³⁸.

Habitualmente, el CEDAE se encarga de la elaboración de los manuales, cartillas e instructivos en materia electoral, como por ejemplo, “Manual testigos electorales”, “Manual de inscripción de candidaturas en nuevas elecciones y elecciones complementarias”, “Instructivo para el manejo y custodia de documentos electorales”, “Manual de la división político-administrativa –DIVIPOL”. También publica la revista académica “Democracia actual”, la cual tiene amplia difusión nacional e internacional.

Todas las actividades antes descritas demuestran el impulso que en los últimos años le ha dado la Registraduría Nacional del Estado Civil a la formación e investigación en el campo electoral, logrando con ello aumentar los niveles de participación en las elecciones y construir una cultura democrática en el territorio nacional.

6. ELECCIONES, DISCAPACIDAD Y POBLACIÓN VULNERABLE

Las personas con discapacidad “tienen una protección constitucional reforzada, de conformidad con los artículos 13 y 47 de la Carta y a la luz de la Convención —entre otros instrumentos internacionales—, razón por la cual el Estado tiene el compromiso de adelantar acciones efectivas para promover el ejercicio pleno de sus derechos”³⁹. Como lo anota la Corte Constitucional, la protección de las personas con discapacidad tiene garantía reforzada, y ello no solo se deriva de nuestra Constitución, sino de los diferentes instrumentos internacionales que ha suscrito Colombia, como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, y la Ley Estatutaria 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, entre otras disposiciones jurídicas.

³⁷ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión de 2016, recuperado: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/informe_de_gestion_2016.pdf

³⁸ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de gestión y resultados de 2017, recuperado en https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INFORME_DE_GESTION_Y_RESULTADOS_RNEC_31_de_enero_de_2018.pdf

³⁹ Corte Const., sent. T-933 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

En materia electoral, el artículo 16 de la ley 163 de 1994 busca garantizar que las personas que tengan limitaciones o dolencias físicas que les impidan valerse por sí mismas, puedan ejercer su derecho al voto. Ellas podrán ir acompañadas por una persona al cubículo para ejercer su derecho.

En 1997, la Registraduría Nacional del Estado Civil creó la “Oficina para la Atención al Discapacitado -OPADI, [que] abrió sus puertas el 16 de abril de 1997, como un proyecto social con miras a fortalecer el sistema de identificación y por la necesidad de prestarles un mejor servicio a los colombianos con discapacidad, en condición de pobreza, víctimas de catástrofes o desastres naturales, que se encuentren reclusos en los centros carcelarios y penitenciarios del país y quienes se encuentren en centros especializados para adolescentes privados de la libertad, habitantes de la calle, ley de víctimas, que se auto reconozcan como LGTBI, en condición de vulnerabilidad, repatriados que requieran asistencia y ayuda social del Estado a través de una atención especial y cómoda”⁴⁰.

Desde el año 2000, la Registraduría, a través de “la Unidad de Atención a Población Vulnerable –UDAPV, planea, coordina, desarrolla y supervisa las campañas de Identificación y Registro Civil, soportadas con equipos de última tecnología, comunicaciones satelitales que permiten la conexión “on line” con las bases de datos de los sistemas de identificación, comunicaciones terrestres, cámaras fotográficas, módem de internet, computadores portátiles, impresoras, entre otros componentes, en respuesta a la situación de desplazamiento forzado de cierta población en Colombia. Este proyecto ha operado con la participación y colaboración de entidades públicas, privadas y organismos de cooperación internacional. Esta gestión se constituyó en una política institucional de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que ofrece atención prioritaria con enfoque diferencial a la población vulnerable de todo el país, en concordancia con lo establecido en la ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, y en la histórica sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, que declaró la situación de la población desplazada como un “estado de cosas inconstitucional”⁴¹.

Es de resaltar que entre el año 2000 y el 2013, la Registraduría Nacional del Estado Civil logró identificar a 1.304.929 ciudadanos en condición de vulnerabilidad, donde la tarjeta de identidad fue el trámite más representativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que la Registraduría Nacional del Estado Civil ha puesto en funcionamiento programas de atención especial para

⁴⁰ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión de 2016, recuperado: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/informe_de_gestion_2016.pdf

⁴¹ Registraduría Nacional del Estado Civil, informe de gestión del año 2013, pág. 19.

las comunidades afro, la población indígena y campesina, así como para los ciudadanos binacionales que viven en zona de frontera.

Asimismo, un gran triunfo de la entidad fue el hecho de que en el año 2016 se garantizara el derecho al voto secreto a la población colombiana en condición de discapacidad visual, pues por primera vez en Colombia se imprimieron 185.000 tarjetas braille⁴², las cuales estuvieron ubicadas en las mesas electorales donde ejercieran su derecho a sufragar personas con discapacidad. Esto se hizo conforme al censo previo que se elaboró bajo la coordinación del Instituto Nacional para Ciegos (INCI), y con el histórico de las votaciones. Además se les explicó a los jurados de las mesas de votación cómo podían ayudar a cada una de las personas en discapacidad para que pudieran ejercer su derecho al sufragio.

Estos programas han contado con un apoyo permanente por parte de la entidad, de ahí que satisfactoriamente pueda informarse que “durante la vigencia 2017 se llevaron a cabo 126.081 atenciones, de las cuales 9.357 correspondieron a Registros Civiles de Nacimiento, 49.523 contraseñas de Tarjetas de Identidad y 67.201 contraseñas de Cédulas de Ciudadanía. Atenciones que se adelantaron de manera eficaz y eficiente, con altos estándares de calidad en pro de las comunidades desplazadas y que se encuentran en condición de vulnerabilidad en todo el territorio Nacional. Del total atendido: el 8% (10.514 personas) correspondió a población AFRO; el 25% (31.048 personas) a población indígena; el 33% (41.081 a población campesina y el 34% (43.438 personas) a otras poblaciones”⁴³.

En reconocimiento a la diversidad y el pluralismo, la Registraduría Nacional del Estado Civil estableció en el año 2017: “a) un formato Inscripción inicial y modificación en el Registro Civil de nacimiento de integrantes de comunidades y/o pueblos indígenas, b) un formato para reportar las defunciones de los miembros de comunidades étnicas (Indígenas, Afrodescendientes, Negros, Raizales, Palanqueros y Rom), que se encuentren alejadas de las cabeceras municipales, c) Incremento en el número de unidades móviles de la UDAPV (de 14 a 16) con el fin de dar cumplimiento a la fecha propuesta por el Gobierno Nacional para la identificación del personal desvinculado y/o reincorporado de las FARC-EP en las 26 zonas veredales, para su identificación a través de Jornadas de plenas identidades y jornadas de Registro Civil e Identificación, d) Durante el mes de junio, julio y agosto, se llevaron a cabo atenciones con enfoque diferencial en los departamentos del Meta y Guaviare, se coordinó la jornada con apoyo de Entidades como la

⁴² Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión de 2016, recuperado: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/informe_de_gestion_2016.pdf

⁴³ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de gestión y resultados de 2017, recuperado en: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INFORME_DE_GESTION_Y_RESULTADOS_RNEC_31_de_enero_de_2018.pdf

UARIV (Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas), Defensoría del Pueblo, ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), Gobernación y la Cooperación Alemana GIZ, e) Se brindó a las comunidades indígenas atención diferencial conforme a cuatro aspectos: Inclusión del nombre, respetando la fonética adaptada a nuestra lingüística, respeto por la casta, respeto por la línea matrilineal, en caso que la comunidad lo manifieste, arraigo, respeto por el lugar de nacimiento”⁴⁴.

En conclusión, “en el Centro de Atención e Información Ciudadana, durante la vigencia 2017, se logró atender un total de 108.033 colombianos con una variación del porcentual del 2% con respecto al año 2016; donde se mantiene una curva de demanda del servicio constante y uniforme; y se presentó un incremento del 323% en el año 2017 en la atención prioritaria de colombianos en condición de discapacidad, adultos mayores, mujeres embarazadas, víctimas de conflicto armado, etc. Esto obedece a que actualmente se tiene un control estadístico más efectivo y veraz con el sistema de digiturno adquirido”⁴⁵.

De igual manera, las circulares de gestión de recursos y medidas tendientes a garantizar el acceso de discapacitados a puestos de votación, son un ejemplo de como se ha visto materializada aquella necesidad en la institución⁴⁶ y la preocupación de la misma por atender cada día de mejor manera a la población en situación de discapacidad o vulnerabilidad.

7. ELECCIONES Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación juegan un papel muy importante dentro de la sociedad, especialmente cuando se eligen nuestros representantes en el poder público, pues a través de estos medios es que la comunidad conoce sus propuestas, su partido, etc.

Esta visibilidad mediática es uno de los factores más importantes, pues no necesariamente se vincula con su popularidad, toda vez que en la era digital y las redes sociales, hoy en día existe un sinnúmero de “fake news”, noticias falsas que pueden llegar a influenciar la voluntad del elector.

⁴⁴ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de gestión y resultados de 2017, recuperado en: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INFORME_DE_GESTION_Y_RESULTADOS_RNEC_31_de_enero_de_2018.pdf

⁴⁵ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de gestión y resultados de 2017, recuperado en: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INFORME_DE_GESTION_Y_RESULTADOS_RNEC_31_de_enero_de_2018.pdf

⁴⁶ Circular 95 de 2017. Gestión de recursos y medidas tendientes a garantizar el acceso de discapacitados a puestos de votación en elecciones de 2018.

Al respecto, los organismos electorales de Colombia se han manifestado por medio de varias resoluciones⁴⁷ que pretenden normar la publicidad, aspecto que además debe ser informado con rubros concretos en la contabilidad de las campañas, pues la vulneración de los topes puede dar lugar incluso a pérdida de la investidura.

Por otra parte, es de resaltar que la Registraduría Nacional del Estado Civil ha incorporado una estrategia de manejo de medios de comunicación para acercarse a la comunidad en general. Con la ayuda del “proceso y procedimiento de servicio al colombiano, el cual tiene por objeto orientar y atender a los ciudadanos mediante la aplicación de diferentes canales de atención (personal, telefónico, página web, redes sociales, correo institucional y chat) ha facilitado el acceso a los servicios misionales de manera oportuna y confiable, se han aumentado los puntos de atención al ciudadano”⁴⁸.

Estas transformaciones han tenido una gran aceptación por parte de la población colombiana, así por ejemplo, de 2015 a 2016 se observó un incremento sustancial de las visitas a la página web, pasando de 5.533.640 a 166.580.160 durante el mismo periodo calculado. Además, permanentemente hay publicaciones en los canales de las redes sociales, en Youtube, emisiones del Programa Nuestra Huella, cápsulas en televisión.

Todas estas estrategias comunicativas han ayudado a acercar a la Registraduría a la comunidad en general, en términos de buen gobierno y gobernanza.

8. ELECCIONES Y SEGURIDAD

A lo largo de la historia, Colombia se ha caracterizado por su conflicto armado interno, lo cual también ha influido en las elecciones, pues existían zonas donde la comunidad no podía ejercer su derecho al sufragio. El pasado 26 de noviembre de 2016 se firmó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y gracias a este acuerdo y a varios factores que se han desarrollado en los últimos años, las últimas elecciones fueron unas de las más seguras y más observadas en Colombia.

⁴⁷ Resolución 2797-2017 CNE, número máximo de cuñas publicitarias avisos y vallas de mov y partidos políticos; resolución 2797 de 2017, número máximo de cuñas radiales CNE; resolución 1142 de 2009, por la cual se señala el número de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias de que pueden hacer uso los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica y los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos en las elecciones para Congreso de la República —Senado y Cámara de Representantes— a celebrarse el 14 de marzo de 2010. El Consejo Nacional Electoral.

⁴⁸ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión y Resultado del 2016.

El Registrador Nacional del Estado Civil, Juan Carlos Galindo Vacha, manifestó: “Para este certamen democrático harán presencia en todo el territorio nacional 3.524 observadores de la Misión de Observación Electoral Colombiana en más de 500 municipios del país y 360 de la Misión de Observación internacional; 4.000 funcionarios de la Procuraduría General de la Nación; 5.000 funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo y más de mil personeros municipales.

Igualmente participarán 78 observadores de la Misión de Veeduría Electoral MVE de la Organización de Estados Americanos, también funcionarios de la Association of World Elections Bodies (A-WEB), del Parlamento del Mercosur, del Parlamento Andino, y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE)”⁴⁹.

De igual manera, las instituciones colombianas, con el objetivo de garantizar la seguridad en las elecciones, han expedido diversos actos administrativos⁵⁰. Hoy en día, la jornada de votación cuenta con la presencia de miembros de la Fuerza Pública, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía.

Por otra parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el propósito de proteger la seguridad de los datos y de la continuidad de los procesos misionales, creó el “Data Center de Contingencia, que debe brindar la seguridad y continuidad operativa de los procesos y estar en la capacidad de operar en los diferentes escenarios de riesgo que llegaren a presentarse a la Entidad. En ese sentido, a través del proyecto “Dotación de un Plan de Contingencia para la Continuidad de Procesos Misionales”, la RNEC implementó una infraestructura técnica robusta que involucra conectividad y desarrollo de aplicativos Web que facilitan la interoperabilidad de la RNEC con las instituciones que cumplen funciones registrales e igualmente se repotencia el hardware soporte”⁵¹.

⁴⁹ JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA, recuperado de <https://wsr.registraduria.gov.co/Este-27-de-mayo-Colombia-tendra.html>, Bogotá D. C, 25 de mayo de 2018.

⁵⁰ Resolución 0468 de 2007 (25 de julio), por la cual se constituyen Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral. El Consejo Nacional Electoral; resolución 0009 de 2010 (13 de enero). Por la cual se constituyen Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral. El Consejo Nacional Electoral; resolución 1781 de 2013, reglamenta actividad de testigos electorales; circular 42 de 2018, archivo, custodia y destino de los documentos electorales de las elecciones de congreso de la república y las votaciones de las consultas populares interpartidistas a celebrarse el 11 de marzo de 2018; circular 69 de 2018. Inventario y disposición del material de los kits didácticos; circular 160 de 2017, entrega de los pliegos electorales de la consulta del partido liberal en las delegaciones departamentales; circular 140 de 2017, Mesas de Trabajo Regional CI3E Dirección de Inteligencia Policial.

⁵¹ Pág. 27, informe 2013.

9. ELECCIONES Y TECNOLOGÍA

En Colombia, las políticas públicas buscan ser “efectivas, eficientes y eficaces”⁵²; se pretende que el ciudadano pueda comunicarse de la forma más fácil y rápida con las entidades que hacen parte del Estado, y con ese fin se han simplificado y automatizado los trámites y procesos internos, por medio de Gobierno en Línea, política de gobierno digital que aspira a que el uso de la tecnología pueda aportar en la relación del Estado y los diferentes actores de la sociedad. Algunos de los objetivos de dicha política son: “Promover el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital”⁵³. Así, los ciudadanos tendrán recursos efectivos, ágiles y fáciles para usar medios digitales en su interacción con el Estado.

Con fundamento en lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil emite desde hace varios años actos administrativos⁵⁴, mediante los cuales ha creado el Comité de Gobierno en Línea de la Registraduría Nacional del Estado Civil, grupos de distribución de correos electrónicos y aplicativos para el diligenciamiento de los formularios E-12, entre otros mecanismos.

La Registraduría ha implementado una serie de aplicaciones para: a) las elecciones de los representantes de los trabajadores, b) convocadas por la Gerencia del Talento Humano de la entidad, c) las consultas de los partidos políticos en Putumayo y elecciones atípicas del Caquetá, d) la inclusión de los procesos de preconteo y escrutinios en ambiente web, e) servicios de agendamiento de citas vía web, f) aplicativo de registros civiles de defunción que permite que las notarías, hospitales, parques cementerios, funerarias, consulados, y quienes ejercen la actividad de Registro Civil de Defunción, reporten la información referente al fallecimiento de las personas de forma sencilla y con acceso vía web; este aplicativo fue puesto en funcionamiento en la vigencia 2012, en cumplimiento del decreto 19 de 2012, Ley Antitrámites, g) una sala virtual para la presidencia del Consejo

⁵² Directiva Presidencial 004 de 2012. Eficiencia administrativa y lineamientos de la política cero papel en la administración pública.

⁵³ Consultado en <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-7650.html>

⁵⁴ Resolución 3933 de 2008, por la cual se conforma el Comité de Gobierno en Línea de la Registraduría Nacional del Estado Civil; resolución 7929 del 3 de agosto de 2015, “por la cual se deroga la resolución 3933 de 1º de agosto de 2008 que conforma el comité de gobierno en línea de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la resolución 1172 del 16 de febrero de 2011 que modifica la conformación del Comité de Gobierno en Línea de la Registraduría Nacional del Estado Civil”; Circular 157 de 2017. Grupos de distribución de correo electrónico - inscripción de candidatos; Circular 043 de 2018. Aplicativo para el diligenciamiento de los formularios E-12.

Nacional Electoral, que permite el seguimiento de forma conjunta de las ponencias y la participación de los señores magistrados⁵⁵.

En el año 2014, la Registraduría Delegada en lo Electoral diseñó un aplicativo en ambiente web con el fin de agilizar y permitir que los ciudadanos interesados en registrar un Comité Promotor para la recolección de apoyos para participar como candidatos a cargos de elección popular en las elecciones del 25 de octubre de 2015, encontraran los requisitos y las instrucciones para el respectivo registro. Esta instrucción fue socializada a los delegados departamentales, registradores distritales, especiales, municipales y auxiliares del Estado Civil mediante la Circular 277 del 27 de octubre de 2014⁵⁶.

Los esfuerzos en este campo son constantes y cada día se comprueba un mayor uso de la tecnología en el campo electoral y en el acercamiento de la ciudadanía a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de sus trámites en línea de una forma eficiente y transparente.

10. ESCRUTINIO DE VOTOS

El escrutinio es la forma en la que se verifican y consolidan los resultados de las elecciones, es el valor de la cantidad de votos depositados por cada candidato o lista, según fuere el caso. El escrutinio no es una actividad que sea exclusiva de la Registraduría Nacional, porque también podrán ser designadas por el Tribunal Superior, 10 días hábiles antes de la elección, las comisiones escrutadoras de carácter auxiliar, según el artículo 157 del Código Electoral.

Las comisiones tienen como funciones:

- Agilizar la llegada de los pliegos electorales de las zonas rurales (ley 1475 de 2011, art. 42).
- Verificar el acta de introducción de pliegos electorales elaborada por los claveros formato E20.
- Verificar y efectuar la sumatoria de los votos por corporación.
- Diligenciar y firmar las actas generales y parciales.

La Registraduría, por su parte, capacita a los jurados de votación, y con ese propósito emite circulares referentes al cumplimiento de funciones por parte de estos, en las consultas populares o internas o interpartidistas, en las elecciones de autoridades locales y en cualquier escenario de participación política en el cual se requiera un escrutinio⁵⁷.

⁵⁵ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión del 2013, pág. 73 y ss.

⁵⁶ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión del 2014 y del 2016.

⁵⁷ Circular 0011 de 2011, Instrucciones sobre el cumplimiento de funciones por parte de los jurados de votación, en las consultas populares o internas o interpartidistas y en las elecciones de autoridades locales.

En el año 2014⁵⁸, la Gerencia de Informática para las elecciones del Congreso de la República cumplió a cabalidad con las metas propuestas, divulgando los resultados de forma ágil y segura; y para las elecciones de presidente y vicepresidente, primera y segunda vuelta, sobrepasó las metas planteadas, pues una hora después de cerrada la votación tenía escrutado el 94.57 % de los votos de todo el país, y dos horas después, el 99.86 %. En este mismo año se pusieron en funcionamiento por primera vez las tecnologías móviles, con el fin de que los ciudadanos siguieran desde su tableta o celular con sistema Android o IOS, los resultados preliminares de las elecciones⁵⁹.

Para el escrutinio de votos se tiene previsto un proceso que va desde la contabilización hasta la publicación de los resultados electorales de la totalidad de las mesas de votación, haciendo énfasis en el preconteo, escrutinio, funcionamiento del *software*, la recepción de llamadas y la transmisión de datos, la digitalización y publicación de actas de escrutinio en la página web⁶⁰.

Es de resaltar en el proceso de escrutinio el papel de los testigos electorales, ya que ellos son “los veedores naturales del proceso electoral, que por mandato legal representan a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscribieron candidatos y quienes durante los comicios ejercieron una función pública transitoria”⁶¹. Por eso, el Concejo Nacional Electoral expidió la resolución 4138 de 14 de octubre de 2015, “Por la cual se reglamenta la actividad de los testigos electorales y el reconocimiento y funcionamiento de los organismos de observación electoral”, y en la que se señala que la Registraduría Nacional del Estado Civil debía disponer de una plataforma tecnológica para la postulación y acreditación de la misma, la cual ya fue implementada.

11. LOGÍSTICA ELECTORAL

La logística de las elecciones en Colombia no es tarea fácil, pues se debe llegar a 32 departamentos y 1.126 municipios, más los colombianos que están en el exterior. La Registraduría Nacional del Estado Civil es la entidad que encabeza y organiza esta maratónica logística, pues debe asegurar que en cada mesa haya registradores, jurados de votación, testigos y observadores electorales, así como representantes de las demás entidades de control.

⁵⁸ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión 2014, pág. 28.

⁵⁹ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión 2014, pág. 29.

⁶⁰ Desde el 2009 la entidad comenzó a digitalizar las Actas de Escrutinio de Mesa - Formularios E-14, para que los partidos y movimientos políticos, los grupos significativos de ciudadanos, candidatos y ciudadanos en general puedan hacer seguimiento de los resultados del proceso electoral.

⁶¹ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de Gestión 2015, pág. 21.

Es de anotar que Colombia es uno de los países que entrega más rápido los resultados de las elecciones, pues cuenta con la metodología del preconteo, que permite conocer los resultados parciales en cuestión de horas.

Sobre este tema, el Registrador Nacional manifestó: “El trabajo incluye preparar todos los elementos. Entonces lo que tenemos es la logística, por lo que desde agosto empezamos a diseñar lo que tiene que ser la contratación, para empezar en septiembre, y eso se trabajó dos o tres meses antes. Nos reunimos en agosto, decidimos cómo debe ser la logística, para que de acuerdo con esta hacer las elecciones. Luego todo lo que tiene que ver con temas internos como la depuración del censo electoral, el cual es un trabajo que supone recibir información de todos los registradores municipales, la fuerza pública y de las notarías, a través de los registros civiles”⁶².

Para ello, se inicia con la creación de un calendario electoral, pues a partir de este se regulan las actividades que se deben realizar, y el censo electoral debe ser actualizado porque se debe agregar la información de los nuevos votantes.

Ejemplo de calendario electoral

Paso a paso	Soporte legal	Concepto
#1	Parágrafo artículo 99 Decreto-ley 2241	Solo se instalarán mesas de votación en sitios autorizados hasta esta fecha. 6 meses antes de la elección.
#2	Artículo 31, ley 130 de 1994	Inicia franquicia postal, para partidos o movimientos con personería jurídica. 6 meses antes de la elección.
#3	Artículo 5º numeral 1, ley 163 de 1994	Solicitud de listas de jurados de votación a entidades públicas, privadas y partidos políticos. 90 días calendario antes de la elección.
#4	Artículo 66 Código Electoral, modificado por el artículo 6º ley 6ª de 1990	Se suspende la incorporación de nuevas cédulas al Censo Electoral. 4 meses antes de la elección.
#5	Artículo 86 del Código Electoral	Exclusión de cédulas del censo de los miembros activos de la Fuerza Pública. 3 meses antes de la elección.
#6	Artículo 8º, ley 6ª de 1990	Instalación de mesas de información con los listados del censo electoral. 3 meses antes de la elección.
#7	Artículo 24, ley 130 de 1990	Se inicia publicidad política electoral. 3 meses antes de la elección.

⁶² Consultado en <https://revistadelogistica.com/actualidad/la-logistica-electoral-en-colombia/>

#8	Artículo 10, ley 6ª del 90	Publicidad política a tarifa especial en la radio. 60 días antes de la elección.
#9	Artículo 10, ley 6ª del 90	Expedición de la resolución para la designación de los lugares donde funcionarán las mesas de votación. 60 días antes de la elección.
#10	Artículo 2º, ley 163 del 1994	Vence inscripción de candidatos. 55 días antes de la elección.
#11	Artículo 2º, ley 163 del 1994	Modificación candidatos y lista de candidatos inscritos. 5 días siguientes al vencimiento de la inscripción.
#12	Artículo 98 del Código Electoral	Los delegados deben reportar al Registrador Nacional los candidatos inscritos. Al día siguiente de la modificación de las listas.
#13	Numeral 1 del artículo 277 de la Constitución Política	La Registraduría Nacional remite a la Procuraduría, las listas de candidatos para confrontarlas con las bases de datos que contienen nombres de los ciudadanos inhabilitados.
#14	Numeral 11 del artículo 5 del decreto 1010 de 2000	Designación de los jurados de votación.
#15	Artículo 175 C. E. modificado por el artículo 13, inciso 1º de la ley 62 del 1988	Conformación de las listas de los delegados del CNE, para los escrutinios departamentales. 30 días antes de la elección.
#16	Numeral 11 del artículo 5 del decreto-ley 1010 de 2000.	Publicación de las listas de jurados de votación.
#17	Numeral 11 del artículo 5º del decreto-ley 1010 de 2000, y artículo 121 del Código Electoral	Vence el término para que los partidos políticos presenten a la respectiva Registraduría del Estado Civil las listas de los ciudadanos que actuarán como testigos electorales.
#18	Artículo 175, inciso 2º del Código Electoral	Selección de los delegados del Consejo Nacional Electoral. 15 días antes de la elección.
#19	Artículos 148, 157 y 158 del Código Electoral	Designación de las comisiones escrutadoras y claveros. 10 días antes de la elección.
#20	Artículo 31, ley 78 del 86	Reemplazo de candidatos a alcalde por muerte. Miércoles anterior a la elección.
#21	Artículo 206 del Código Electoral.	Empieza a regir la Ley Seca. 6 de la tarde del día anterior a la elección.
#22	Artículo 1º, ley 163 de 1994	Último domingo del mes de octubre. Día de la elección.

#23	Artículo 161 del Código Electoral	Los miembros de las comisiones escrutadoras deben asistir a la sede de la Registraduría. Lunes siguiente a la elección.
#24	Artículo 206 del Código Electoral	Finaliza la Ley Seca. Lunes siguiente a la elección.
#25	Artículo 160 del Código Electoral	Inician los escrutinios municipales. Martes siguiente a la elección.
#26	Artículo 177 del Código Electoral	Inician los escrutinios departamentales. Domingo siguiente a la elección.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha emitido una serie de actos administrativos, los cuales podrían clasificarse en los siguientes temas:

- Reglamentación relativa a puestos de votación⁶³.
- Elecciones territoriales⁶⁴.

⁶³ Resolución 281 de 2004, “por la cual se fija el número máximo de ciudadanos que pueden sufragar en cada mesa de votación, en las diferentes elecciones de carácter regional y local”; resolución 262 de 2005, por la cual se reglamenta la inscripción de cédulas de ciudadanía para las elecciones de Congreso, Presidente y Vicepresidente de la República año 2006. Resolución 530 de 2005, “por la cual se determinan los lugares donde funcionarán los puestos de Inscripción de cédulas para las elecciones de Congreso, Presidente y Vicepresidente de la República año 2006, en el Distrito Capital”.

⁶⁴ Resolución 5140 de 2006 (14 de agosto de 2006), por la cual se establece el calendario electoral para las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y miembros de Juntas Administradoras Locales; resolución 1073 de 2007, “por la cual se modifica la resolución 5140 de 14 de agosto de 2006, mediante la cual estableció el calendario electoral para las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y miembros de las Juntas Administradoras Locales, a celebrarse el 28 de octubre de 2007”; resolución 1883 de 2007, “por la cual se fija el número de ciudadanos que pueden sufragar en las mesas de votación, para las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Distrito Capital y miembros de Juntas Administradoras Locales que se realizaran el 28 de octubre de 2007”; resolución 13331 de 2014, “por la cual se establece el calendario electoral para las elecciones de Autoridades Locales (Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Movimientos de las Juntas Administradoras Locales) que se realizaran el 25 de octubre de 2015”; resolución 0644 2015, unifica procedimiento para presentación y revisión de firmas para elecciones locales y departamentales; resolución 1250 de 2015, modifica artículo 5º de resolución 644 de 2015 (Revisión de firmas); resolución 3661 de 2015; resolución 5797 de 2015, “por la cual se modifica la resolución 13918 el 29 de septiembre de 2014”, por la cual se reglamenta la inscripción de cedulas de ciudadanía para las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Miembros de Juntas Administradoras Locales que se realizaran el 25 de octubre de 2015, periodo constitucional 2016–2019; Circular 0006 2011 Circular Conjunta: Solicitud de listas de ciudadanos aptos para prestar el servicio como jurados de votación en las consultas

- Elecciones nacionales⁶⁵.
- Logística de la administración electoral⁶⁶.

populares o internas o interpartidistas y en las elecciones de autoridades locales; Circular 0017 de 2011, envío plantilla solicitud de Jurados de votación y software consolidador de plantillas de jurados de votación.; Circular 0020 de 2011, procedimiento para selección de jurados de votación en áreas metropolitanas; circular 0032 de 2011, jurados de votación en procesos electorales 2011; Circular 0093 de 2011, modificación al cronograma de actividades para jurados de votación del 30 de octubre de 2011; “resolución 12355-2017 RNEC por la cual se fijan los términos de entrega de los documentos electorales para la nueva elección de alcalde que se realizará el 26 de noviembre de 2017 en el municipio de Yopal-Casanare; “resolución 12356-2017 RNEC por la cual se fijan los términos de entrega de los documentos electorales para la nueva elección de alcalde que se realizará el 3 de diciembre de 2017 en el municipio de Sardinata — Norte de Santander.

⁶⁵ Resolución 5598 de 2009, por la cual se establece el calendario electoral para la elección de Congreso de la República y Parlamento Andino, periodo constitucional 2010-2014; resolución 7552 de 2009, por la cual se modifica la resolución 5598 del 25 de agosto de 2009, por la cual se establece el calendario electoral para la elección de Congreso de la República y Parlamento Andino, periodo constitucional 2010-2014; resolución (01 09) de 2010 8 de enero de 2010; por la cual se modifica el artículo primero de la resolución 5598 del 25 de agosto de 2009, que establece el Calendario Electoral para la elección del Congreso de la República y el Parlamento Andino, período Constitucional 2010-2014; resolución 167 de 2010 (enero 13) Diario Oficial 47.593 de 15 de enero de 2010, Registraduría Nacional del Estado Civil, por la cual se fija el número de ciudadanos que pueden sufragar en cada mesa de votación, para las elecciones de Congreso de la República y Parlamento Andino, periodo constitucional 2010-2014; resolución 4468 2010, por la cual se modifica la resolución 8024 del 3 de noviembre de 2009, por medio de la cual se establece el calendario electoral para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República (primera vuelta), para el periodo Constitucional 2010-2014; resolución 5053 de 2010, por la cual se modifica la resolución 8024 del 3 de noviembre de 2009, que establece el Calendario Electoral para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República para el período constitucional 2010-2014; resolución 1444 de 2013, por la cual se establece el calendario Electoral para las elecciones de Congreso de la República y Parlamento Andino, que se realizarán el 9 de marzo de 2014; Fija número de ciudadanos que pueden sufragar por mesa de votación para consulta interna de 19 de abril de 2015; resolución 2597-2018 RNEC, por la cual se fija el numero de ciudadanos que pueden sufragar por mesa de votación en el territorio nacional, para las elecciones de Congreso 2018-2022 y votación consultas interpartidistas 11-03-2018; resolución 6917 de 2016, “por el cual se reglamenta el tramite ante la Registraduría para la recolección de firmas del cabildo abierto ley 1757 de 2015”; Memorando RDE-DCE-1139 Autorización uso formularios E-3, 27 de marzo de 2018; Circular 021 de 2018, sorteos de jurados de votación Congreso de la República 2018; Circular 023 de 2018, rutas de capacitación a los jurados de votación — Congreso de la República 2018; Circular 037 de 2018, apoyo funcionarios CNE verificación proceso inscripción de cédulas elecciones de Congreso 2018; Circular 039 de 2018, acreditación testigos electorales Congreso de la República, consultas interpartidistas y Presidencia de la República año 2018.

⁶⁶ Resolución 8743 de 2007, por la cual se delegan unas funciones; resolución 038 de 2008, “por la cual se reglamenta la incorporación de las cédulas de ciudadanía que se expidan por primera vez en el Distrito Capital, en las Registradurías Especiales, en las Registradurías Auxiliares y en

- Mecanismos de democracia directa⁶⁷.
- Mecanismos internos de partidos políticos⁶⁸.

los municipios zonificados, al Censo Electoral de la localidad o zona donde se encuentre ubicada la Registraduría que efectuó el trámite del documento de identidad”; resolución 1970 de 2003, por la cual se delegan funciones en materias de Contratación, Ordenación del Gasto y Pago, Gestión Administrativa, Registro Civil, Identificación y Electoral; resolución 0546 de 2008, por la cual se fija la fecha para la realización de Consultas Populares Internas de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica para la toma de decisiones en el año 2008. (Consejo nacional electoral) resolución 4138-2015 CNE, por la cual se reglamenta la actividad de los testigos electorales y el reconocimiento y funcionamiento de los organismos de observación electoral”; resolución 4662 de 2016, “por la cual se reglamenta el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos a nuevas elecciones y complementarias (Atípicas)”; circular 143 de 2015, “Envío firmas de los grupos significativos de ciudadanos”; circular 277 de 2014, “registro del comité para la recolección de apoyo de los grupos significativos de ciudadanos”; circular 0021 de 2010, sanciones a imponer a nominadores, jefes de personal y jurados de votación; circular 0117 de 2011, sanciones a imponer a nominadores, jefes de personal y jurados de votación; circular 0121 de 2011, cronograma sorteo para jurados de votación del 30 de octubre de 2011; circular 0108 de 2009, informe estadístico diario de cédulas inscritas por departamento; circular 039 de 2018, jurados de votación, para presidente de la república 2018; circular 049 de 2018, solicitud de información a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para consolidar los jurados de votación presidente y vicepresidente de la república 2018; circular 050 de 2018, proceso de finalización jurados de votación Congreso de la República 2018; circular 060 de 2018, jurados de votación para presidente de la república 2018 partidos, movimientos políticos y grupos significativos; circular 065 de 2018, nuevas fechas de simulacros y sorteos — postulación ciudadanos partidos políticos presidente de la república 2018; circular 71 de 2018, directrices para la capacitación de los jurados de votación para la elección de presidente y vicepresidente de la república 2018; “resolución 11454-2017 RNEC, “por la cual se establece el procedimiento de inscripción de cédulas de ciudadanía en «kioscos» ubicados en centros comerciales de mayor concurrencia en Bogotá, D. C., en el período del 23 de octubre al 22 de noviembre de 2017, dentro del proceso ordinario de inscripción de cédulas, para los procesos electorales de 2018”; resolución 12846-2017 RNEC, “por la cual se modifica el artículo 2° de la resolución 11454 del 23 de octubre de 2017”.

⁶⁷ Resolución 690 de 2003, “por la cual se establece el procedimiento que otorga beneficios que fijó el decreto 128 de 2003 para personal desmovilizado de organizaciones armadas al margen de la ley que se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil para la expedición de documentos”; resolución 6404 de 2007, por la cual se reglamenta la expedición del certificado para sufragar (Formulario E-12) para las elecciones del 28 de octubre de 2007; resolución 1112 de 2008, por la cual se modifica la fecha para la realización de Consultas Populares Internas de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica para la toma de decisiones en el año 2008. Consejo Nacional Electoral; circular conjunta 008 de 2015, “solicitud de listas de ciudadanos aptos para prestar el servicio como jurados de votación en las consultas populares o internas o interpartidistas, en las votaciones de los mecanismos de participación y en los procesos electorales convocados durante los años 2015-2018”.

⁶⁸ Circular 112 de 2017, proceso jurados de votación consulta partidos políticos 2017; circular 114 de 2017, proceso jurados de votación consulta partidos políticos 2017; circular 118 de 2017, di-

Dentro de los grandes logros de la Registraduría Nacional del Estado Civil se encuentra el proceso adelantado con los jurados de votación, toda vez, que hasta el año 2014, la institución “no contaba con un procedimiento adecuado y efectivo para la conformación de la base de datos de los jurados de votación que participan en los diferentes comicios elecciones, pues la información se consolidaba en planillas, las cuales se diligenciaban en su mayoría de manera manual por parte de los jefes de personal o por quienes hacen sus veces, sin ningún tipo de control”⁶⁹.

También, desde el año 2015 se inició una campaña de registro del correo electrónico y número de celular de cada ciudadano, dado que el objetivo para estas elecciones era contribuir con la política ambiental de la entidad reemplazando la impresión del E1, es decir, el formato de notificación del jurado para el servicio y

rectrices frente a la puesta en conocimiento de actividades previas a la celebración de mecanismos de participación ciudadana; circular 119 de 2017, solicitud de información a las para consolidar los jurados de votación elecciones 2018; circular 122 de 2017, proceso jurados de votación consulta partidos políticos 2017; circular 134 de 2017, sorteo de jurados de votación consulta partidos políticos 2017; circular 137 de 2017, consulta partido liberal colombiano a celebrarse el 19 de noviembre de 2017; circular no. 139 de 2017. Modificación circular 137 del 7 noviembre de 2017, “consulta partido liberal colombiano a celebrarse el 19 de noviembre de 2017; circular 142 de 2017, reiteración frente al procedimiento de comunicación de los resultados de los escrutinios de mesa “consulta partido liberal colombiano a celebrarse el 19 de noviembre de 2017”; circular 150 de 2017, cargue de empresas para consolidar los ciudadanos que serán jurados de votación para elecciones 2018; circular 164 de 2017, simulacros y sorteos de jurados de votación, elecciones congreso de la república 2018; Circular informativa plan democracia 2018 CNE; resolución 3145-2017 CNE, por la cual se fija la fecha para la realización de consultas populares, internas o interpartidistas; de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y/o de los grupos significativos de ciudadanos para la escogencia de sus candidatos a la Presidencia de la República o para la toma de sus decisiones en el año 2018; resolución 0735-2018 CNE, por la cual se designan los delegados del consejo nacional electoral para los escrutinios generales con ocasión a las elecciones del congreso de la república que se realizarán el 11 de marzo de 2018; circular conjunta 009 de 2015, recomendaciones sobre el cumplimiento de funciones por parte de los jurados de votación en las consultas populares o internas o interpartidistas en la votaciones de los mecanismos de participación y en los procesos electorales convocados durante los años 2015–2018, circular 034 de 2018, logística y protocolo de escrutinios consultas interpartidistas a celebrarse el 11 de marzo de 2018; resolución 0786 de 2018 CNE, por la cual se amplía el plazo para la postulación de testigos electorales con ocasión de las elecciones de Congreso de la República a celebrarse el 11 de marzo de 2018; circular informativa CNE – 2018, testigos electorales; resolución 10005-2017 RNEC, por la cual se establece el calendario electoral para la realización de consultas que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular, a realizarse el 19 de noviembre de 2017”.

⁶⁹ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de gestión del 2014.

día de capacitación, por la utilización de las tecnologías de la información. Con esto se pretendía enviar la imagen de la notificación vía web⁷⁰.

Como se evidenció en este apartado, la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene claramente establecida la logística electoral en sus diferentes fases, de ahí que los procesos sean eficientes y se cumplan de conformidad con los principios de celeridad, transparencia y seguridad.

12. VOTO ELECTRÓNICO

En Colombia, la ley 892 de 2014 ordenó por primera vez el voto electrónico, y pese a que en el 2011 se promulgó la ley 1475 de 2011 que en su artículo 39 contemplaba el voto electrónico, el país no ha logrado implementarlo, por cuestiones de costos, seguridad y decisiones administrativas, por ello no se encuentran actos administrativos que regulen esta modalidad de voto en Colombia.

No obstante, desde el año 2009, la Registraduría Nacional del Estado Civil viene desarrollando el proceso de autenticación biométrica, y gracias a esa labor, actualmente la autenticación dura menos de un minuto y se realiza con dispositivos inalámbricos. Dicha autenticación se ha convertido en una herramienta indispensable para garantizar la transparencia en los comicios, ya que evita completamente el fraude por suplantación, que, de acuerdo con el Consejo de Estado, fue el fraude más recurrente en las elecciones de los años 2002 y 2006⁷¹.

En el año 2016, “en lo que respecta al voto electrónico a través de la Comisión Asesora, se dio inicio al proyecto del plan piloto para la implementación del mismo, realizándose el estudio técnico con el propósito de estudiar, analizar y determinar los costos inherentes de conformidad con el contenido de la propuesta relacionada con la Tecnología de lectura automatizada de tarjetas electorales (modelo LOV) y votación a través de pantallas táctiles (Touch Screen) con soporte impreso. Se contó con la participación de 13 empresas”⁷².

Hasta la fecha, no ha sido posible la implementación del voto electrónico en Colombia, toda vez que no han sido asignados los recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁷³, constituyéndose en uno de los grandes retos que tiene la Registraduría Nacional del Estado Civil colombiana actualmente.

⁷⁰ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de gestión del 2015, pág. 17, recuperado de https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INFORME_DE_GESTION_ELECTORAL_2015.pdf

⁷¹ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de gestión del 2014, pág. 9.

⁷² Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de gestión y resultados del 2016, recuperado en https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/informe_de_gestion_2016.pdf

⁷³ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de gestión y resultados del 2017, recuperado en https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INFORME_DE_GESTION_Y_RESULTADOS_RNEC_31_de_enero_de_2018.pdf

13. VOTO EN EL EXTRANJERO

El proceso de inscripción de cédulas de ciudadanía en el exterior no funciona igual que en el país. Hoy sí se pueden inscribir en el precalendario electoral, gracias a una plataforma en la que se puede verificar la identidad. Una vez hecha la preinscripción en línea, el ciudadano deberá acercarse a la embajada a verificar sus datos y registrar la huella dactilar. Todos estos trámites se realizan ante funcionarios de la Cancillería, pues la Registraduría no cuenta con personal en el exterior.

La normativa⁷⁴ que ha facilitado la inscripción de los ciudadanos radicados en el exterior, contempla también el traslado de los censos electorales y la modificación del lugar de votación de los ciudadanos residentes en los países cuyas embajadas y consulados fueron suprimidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El tema de la organización electoral para la posibilidad de aumentar el índice de votación en el extranjero es una preocupación global, de ahí que se haya dictado un curso especializado sobre voto en el extranjero para autoridades de América Latina, en Ciudad de México, del 27 al 31 de mayo de 2013, al cual asistió el registrador nacional de Colombia. En dicho curso se explicó la evolución normativa que ha tenido el voto en el exterior hasta llegar a las medidas adoptadas con la ley 1475 de 2011, la cual trajo como novedad para las elecciones de 2014, que los colombianos residentes en el exterior podrían acudir a las urnas durante una semana⁷⁵. Como se señala en el artículo 51, “Los periodos de votación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior deberán estar abiertos durante una semana, entendiéndose que el primer día es lunes anterior a la fecha oficial de la respectiva elección en el territorio nacional. Lo anterior para facilitar el desplazamiento de ciudadanos colombianos que se pueden encontrar distantes de la sede consular”.

En cuanto a la logística que se debe desarrollar para garantizar este derecho, explicó el registrador colombiano que “a juicio de los jefes de la misión diplomática o consular, se podrán habilitar lugares fuera de las sedes diplomáticas, para lo cual se debe prever la disponibilidad del espacio, de seguridad e infraestructura con la que pueda contarse para instalar las mesas para cada puesto de votación, así

⁷⁴ Resolución 7495 de 2009, “por la cual se reglamenta la inscripción de cédulas de ciudadanía de colombianos que residen en el exterior para las elecciones de Congreso que se realizarán el 14 de marzo de 2010, Presidente y Vicepresidente de la República que se realizarán el 30 de mayo de 2010, y en caso de segunda vuelta el 20 de junio de 2010, período constitucional 2010-2014”. El Registrador Nacional del Estado Civil; resolución 0475 de 2010, por la cual se dispone el traslado de los Censos Electorales y modifica el lugar de votación de los ciudadanos residentes en los países, cuyas embajadas y consulados fueron suprimidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores; resolución 0476 de 2010, por la cual se incluyen en el Censo Electoral los puestos de votación autorizados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de los ciudadanos residentes en el exterior.

⁷⁵ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de gestión y resultados de 2013, pág. 147.

como los horarios y medios para comunicar los resultados del escrutinio de cada mesa de votación a la Registraduría Nacional del Estado Civil, una vez finalizado el proceso de escrutinio por los Jurados de Votación”⁷⁶.

Todo lo anterior ha contribuido a que cada día aumente el número de votantes en el extranjero, ya que se han puesto en funcionamiento las estrategias necesarias para que los ciudadanos acudan a los consulados y ejerzan su derecho al voto.

⁷⁶ Registraduría Nacional del Estado Civil, Informe de gestión y resultados de 2013, pág. 147.

CONCLUSIONES

1. Los procesos electorales suelen ser complejos y especializados, y deben ser administrados con mayor efectividad por un órgano con responsabilidades electorales claramente definidas. Asimismo, el órgano electoral es una institución creada con el objetivo de manejar uno o más de los siguientes elementos fundamentales de la administración electoral: determinación de quién es elegible para votar, conducción de la votación, conteo de votos, recepción y validación de las nominaciones de los participantes a efectos de una elección y la suma de votos de las mesas de votación. Además, las tareas esenciales y otras adicionales pueden ser conducidas por una sola institución o ser delegadas entre varias instituciones administrativas.

2. La estructura de los órganos electorales se basa en tres modelos principales: gubernamental, independiente y mixto. Una característica esencial del modelo independiente es que institucionalmente no depende del poder ejecutivo del gobierno. Por su parte, en el modelo gubernamental, el órgano electoral forma parte y es responsable ante el poder ejecutivo. Y el modelo mixto, consta de un componente similar al modelo independiente, con distintas atribuciones políticas y de supervisión, con la incorporación de un componente gubernamental denominado instrumental.

3. Los órganos electorales se rigen por ciertos principios guía, entre los que se pueden mencionar: independencia en la toma de decisiones, libertad de acción, imparcialidad, integridad, transparencia, eficiencia y orientación de servicio.

4. Si bien es cierto que la asistencia electoral ha pasado por un gran desarrollo, aún existe un amplio camino que transitar, antes de que la asistencia electoral pueda ser declarada efectiva. La presión política en muchas naciones, seguirá siendo una causal de equivocaciones, por la necesidad de realizar procesos electorales en tiempos reducidos. Sin duda, la asistencia electoral está en una fase temprana, no obstante, es alentador que entidades de varias índoles se han propuesto trabajar en iniciativas diseñadas para facilitar el logro de los objetivos de desarrollo democrático, a través de proyectos de asistencia electoral. En particular, se está reduciendo la distancia entre “aprender lecciones” y “aplicar las lecciones aprendidas”.

La asistencia efectiva debe traducirse en el fortalecimiento institucional y la capacidad de desarrollo a largo plazo. Con base en esto, los diferentes actores

de la asistencia electoral deben estar atentos a la trayectoria hacia el desarrollo democrático del país receptor, para evitar descuidos en el programa preestablecido a largo plazo. En cuanto a los métodos a corto plazo, se ha demostrado que no deberían ser eliminados, ya que pueden ser útiles al ubicarlos en un contexto amplio de asistencia. Es decir, con un entendimiento claro desde el principio respecto de los objetivos que pueden ser alcanzados y el impacto limitado sobre el desarrollo democrático del país que recibe el apoyo.

Frente a las agencias de cooperación, sus capacidades pueden construirse a través de acercamientos a largo plazo, manifestando apertura hacia los sistemas y procesos electorales con aspectos diferentes a los que presentan las democracias occidentales, y facilitando iniciativas que estén a cargo de las instituciones del país receptor, enfocadas específicamente a intercambios. Igualmente, cada proceso de asistencia electoral y misión de observación, desde su diseño hasta su operación, debería utilizar los servicios de instrumentos como ACE y BRIDGE¹.

Por su parte, el desarrollo de las capacidades es un tema que, en algunos casos, preocupa más a las agencias de cooperación para el desarrollo que a los países que reciben el apoyo. Situación que generó la necesidad de plataformas como *Plataforma Global de Capacitación*, las cuales desarrollan cursos de formación que pueden ser adaptados fácilmente a las necesidades de las instituciones que requieran una profesionalización de sus servicios. Estas plataformas de profesionalización se han fortalecido gracias a diversos actores globales como la CE, el PNUD e IDEA. Debe quedar claro que la planeación de proyectos de asistencia efectiva es una labor compleja, y que se consiguen mejores resultados si aquellos se realizan de forma multilateral.

5. Las diversas orientaciones en torno al concepto de gobernanza coinciden en que es una nueva forma de gobernar, en la cual las relaciones entre los diversos actores cambian sustancialmente y se generan modelos y sistemas de coordinación con propósitos concretos.

Bajo este nuevo modo de gobernar, se abandonan las tradicionales jerarquías en el poder y se otorgan mayores posibilidades de interacción y cooperación entre actores no estatales y los poderes públicos.

6. El concepto de gobernanza ubica a la administración electoral en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en un proceso electivo.

¹ ACE. La Red de conocimientos electorales ACE es la puerta de acceso al mundo electoral. Promueve la celebración de procesos electorales transparentes y fidedignos, haciendo hincapié en la sustentabilidad, el profesionalismo y la confianza necesarios para que tengan éxito. ACE ofrece una amplia gama de servicios relacionados con el conocimiento, la asistencia y el fortalecimiento institucional de los organismos electorales.

7. Se presenta en algunos casos una dicotomía entre gobernabilidad y gobernanza, toda vez que la gobernabilidad ha sido entendida desde una concepción tradicional como la capacidad del Estado para llevar a cabo sus planes, lo cual implica una cierta hegemonía o preponderancia de este sobre el resto de los agentes intervinientes.

La gobernanza rompe con dicho concepto y plantea un escenario de gestión conjunta, lo cual es criticado por desconocer o relativizar las consecuencias de las asimetrías existentes entre los intervinientes o el desplazamiento del principio de legalidad.

8. El derecho administrativo global se manifiesta como resultado de la desestabilización del derecho administrativo y por la necesidad de la administrativización del ámbito jurídico global. Cientos o miles de estas organizaciones que operan globalmente, ejercen poder de decisión, administración y regulación en diferentes campos; promueven y regulan el comercio, las inversiones y otras formas de actividad económica, y fomentan el cumplimiento de la ley y la seguridad, entre otras funciones.

9. La credibilidad de los procesos electorales es determinada, en gran medida, por la calidad de la administración electoral, lo cual tiene mayor relevancia en democracias emergentes o recién restauradas.

10. La gobernanza plantea un escenario de un mayor número de actores intervinientes en la gestión de la cosa pública, así como cambios en la realización de los procesos. Esto último genera la necesidad de una serie de principios que se desarrollan en el campo del diseño de las políticas públicas y de su implementación, como por ejemplo la eficiencia, la participación, la transparencia, entre otros.

11. La gobernanza electoral ha estado enmarcada en los lineamientos construidos por órganos tales como el Servicio de Instrumentos de Política Exterior de la Comisión Europea, el Grupo de Gobernabilidad Democrática del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Unión Interamericana de Organismos Electorales, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos mediante su Centro de Asesoría y Promoción Electoral, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Instituto Electoral para la Sostenibilidad Democrática en África, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, el IDEA Internacional, la Sociedad Argentina de Análisis Político, entre otros.

12. Colombia contempla como derecho constitucional el voto, lo que implica un deber de garantía de su ejercicio por parte del Estado; por tal razón se busca la promoción de asistencia a las urnas, mediante la creación de herramientas que hacen que el elector tenga acceso a diferentes estímulos.

13. Dado que Colombia es un Estado democrático, uno de sus fines constitucionales es la participación del ciudadano en la conformación del poder público,

y uno de los medios por los cuales los ciudadanos se involucran en la vida política son los partidos y organizaciones políticas, a partir de los cuales se financian las candidaturas de los diferentes aspirantes a ocupar cargos de elección popular.

14. Educar a las personas para votar y entender la importancia de su decisión, es uno de los temas que menos desarrollo normativo tiene en Colombia.

15. Las personas en condición de discapacidad tienen protección reforzada, y ello no solo se deriva de nuestra Constitución, sino de diferentes instrumentos internacionales que ha suscrito Colombia, como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas.

La gran mayoría de legislaciones han sido escritas por personas que suponen que saben qué es lo mejor para electores con discapacidades. Sin embargo, con mucha frecuencia, esto se traduce en disposiciones legales que perpetúan los estereotipos sobre las discapacidades y tratan a las personas con discapacidades como ciudadanos de segunda clase. Una manera de combatir esta vulneración, es realizar consultas periódicas y abiertas (por parte de la Organización Electoral) con organizaciones y personas con discapacidades, para conocer sus opiniones para el diseño de programas públicos en esta materia.

16. Los medios de comunicación juegan un papel muy importante dentro de la sociedad, más aún cuando se elige a nuestros representantes en el poder público, pues a través de estos medios es que la comunidad conoce sus propuestas, su partido, etc. La Registraduría Nacional del Estado Civil ha implementado una serie de programas y estrategias mediante el uso de las TIC, con las cuales ha logrado una mayor intervención e interacción de la ciudadanía en los escenarios de participación democrática y electoral.

17. El escrutinio es la forma en la que se verifican y consolidan los resultados de las elecciones, es el valor de la cantidad de votos depositados por cada candidato o lista, según fuere el caso. El escrutinio no es una actividad exclusiva de la Registraduría Nacional, ya que intervienen diversos grupos de personas. La logística desarrollada por la Registraduría Nacional del Estado Civil para este proceso, ha permitido una mayor concreción de los principios de gobernanza en el escenario colombiano, toda vez que, en promedio, dos horas después de haber terminado el proceso de votación, la comunidad en general ya tiene la información del 99 % de las mesas escrutadas.

18. La logística de las elecciones en Colombia no es tarea fácil, pues se debe llegar a 32 departamentos y 1.126 municipios, más los colombianos que están en el exterior. La Registraduría Nacional del Estado Civil —entidad que encabeza y organiza esta maratónica logística con diversos mecanismos y el traslado de funcionarios para supervisar los procesos electorales en los lugares más apartados del país— se ha convertido en una institución líder en la región en el tema electoral.

19. En Colombia, la ley 892 de 2014 ordenó por primera vez el voto electrónico, y pese a que en el 2011 se promulgó la ley 1475 de 2011, que en su artículo 39 contempla el voto electrónico, el país no ha logrado ponerlo en funcionamiento, por cuestiones de costos, seguridad y decisiones administrativas.

20. El voto en el extranjero aborda la problemática de la legislación electoral relacionada con el voto en el exterior. Además examina las condiciones que facultan para votar, así como los requisitos para postularse como candidato a una elección. Subraya el proceso práctico de puesta en marcha de un programa de voto en el exterior y considera aspectos internos del país huésped, tales como sus respectivos roles y responsabilidades. Por otra parte, pretende la protección de los derechos políticos de los refugiados y de las personas, junto con los de los trabajadores migrantes relacionados con el voto en el exterior. Asimismo, se enfoca en cuestiones relativas a la observación de esta modalidad de voto y, además, se involucra en problemáticas como la del voto electrónico en el contexto del voto en el exterior.

21. La Registraduría Nacional del Estado Civil colombiana se ha constituido en líder de procesos en la región, su eficiencia en el escrutinio de votos y transmisión de datos la posicionan como modelo en el tema. La logística electoral empleada y sus programas de innovación se han visto reflejados en el incremento de los votantes y del uso de los mecanismos de participación política existentes en el sistema jurídico colombiano.

22. El fortalecimiento del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) ha contribuido ampliamente a la implementación de políticas de gobernanza, en donde el ciudadano conciente de sus responsabilidades como elector se ha empoderado de sus derechos y los ha ejercido en sus diversas manifestaciones.

23. La rendición de cuentas en la gobernanza se concibe como elemento fundamental para medir la actuación de quienes ejercen el poder y como parámetro para medir la justicia y la equidad en la sociedad. La Registraduría Nacional del Estado Civil ha aplicado este principio en su quehacer diario, por eso ha puesto en funcionamiento un sistema permanente de información de su gestión a la comunidad en general, y ha establecido canales directos, fáciles y rápidos para que la ciudadanía pueda hacer seguimiento de las actuaciones de la entidad.

BIBLIOGRAFÍA

REFERENCIAS

Normativas

Resolución 10005-2017 RNEC, por la cual se establece el calendario electoral para la realización de consultas que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular, a realizarse el 19 de noviembre de 2017.

Resolución 11454-2017 RNEC, por la cual se establece el procedimiento de inscripción de cédulas de ciudadanía en “kioscos” ubicados en centros comerciales de mayor concurrencia en Bogotá, D. C., en el período del 23 de octubre al 22 de noviembre de 2017, dentro del proceso ordinario de inscripción de cédulas, para los procesos electorales de 2018.

Resolución 12355-2017 RNEC, por la cual se fijan los términos de entrega de los documentos electorales para la nueva elección de alcalde que se realizará el 26 de noviembre de 2017 en el municipio de Yopal-Casanare.

Resolución 12846-2017 RNEC, por la cual se modifica el artículo 2° de la resolución 11454 del 23 de octubre de 2017.

Resolución 3145-2017 CNE, por la cual se fija la fecha para la realización de consultas populares, internas o interpartidistas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y/o de los grupos significativos de ciudadanos para la escogencia de sus candidatos a la Presidencia de la República o para la toma de sus decisiones en el año 2018.

1. Resolución 12356-2017 RNEC, por la cual se fijan los términos de entrega de los documentos electorales para la nueva elección de alcalde que se realizará el 3 de diciembre de 2017 en el Municipio de Sardinata, Norte de Santander.

2. Resolución 8638 de 2007, por la cual se delegan unas funciones en materia de reconocimiento de gastos, ordenación del pago, por concepto de reposición de gastos de campañas y reconocimiento de gastos de funcionamiento a partidos y movimientos políticos.

3. Resolución 0521 de 2009, por la cual se fija la suma máxima que puede invertir cada uno de los candidatos inscritos en las listas únicas avaladas por los partidos políticos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, para las elecciones de Congreso de la República, período constitucional 2010-2014.
4. Resolución 0552 de 2009, por la cual se aclara el literal d) del artículo 3º de la resolución 521 de 2009, por la cual se fija la suma máxima que puede invertir cada uno de los candidatos inscritos en las listas únicas avaladas por los partidos políticos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, para las elecciones de Congreso de la República, período constitucional 2010-2014.
5. Resolución 0330 de 2007, por medio de la cual se establece el procedimiento para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se dictan otras disposiciones.
6. Resolución 0228 de 2013, por la cual se fijan los límites a los montos de gastos de las campañas electorales de las listas de candidatos al Senado de la República y a la Cámara de Representantes; de las consultas populares en que se seleccionen estos candidatos por parte de las organizaciones políticas, y el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en ellas.
7. Resolución 1139 de 2009, por la cual se fijan los valores correspondientes a la reposición de cada voto válido depositado a favor de listas de candidatos a Congreso de la República período constitucional 2010-2014, en las elecciones que se celebrarán el 14 de marzo de 2009.
8. Resolución 1140 de 2009, por la cual se fija el valor de las cauciones que deben otorgar los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos para inscribir listas de candidatos a las elecciones para Congreso de la República para el período constitucional 2010-2014, que se realizarán el 14 de marzo de 2010.
9. Resolución 1329 de 2009, por la cual se aclara la resolución 1142 de 1º de diciembre de 2009.
10. Circular 42 de 2018, archivo, custodia y destino de los documentos electorales de las elecciones de Congreso de la República y las votaciones de las consultas populares interpartidistas a celebrarse el 11 de marzo de 2018.
11. Circular 69 de 2018, inventario y disposición del material de los kits didácticos.
12. Circular 117 de 2016, “proyecto la registraduría está comprometida con la participación ciudadana”.

13. Circular 143 de 2015, “envío firmas de los grupos significativos de ciudadanos”.
14. Circular 277 de 2014, “registro del comité para la recolección de apoyo de los grupos significativos de ciudadanos”.
15. Circular conjunta 008 de 2015, “solicitud de listas de ciudadanos aptos para prestar el servicio como jurados de votación en las consultas populares o internas o interpartidistas, en las votaciones de los mecanismos de participación y en los procesos electorales convocados durante los años 2015-2018”.
16. Circular conjunta 009 de 2015, “recomendaciones sobre el cumplimiento de funciones por parte de los jurados de votación en las consultas populares o internas o interpartidistas en la votaciones de los mecanismos de participación y en los procesos electorales convocados durante los años 2015-2018”.
17. Circular informativa CNE - 2018, testigos electorales.
18. Circular informativa plan democracia 2018 CNE.
19. Circular 043 de 2018, aplicativo para el diligenciamiento de los formularios E-12.
20. Circular 107 de 2015, asignación presupuestal - gastos electorales: elecciones ordinarias, elecciones nuevas y complementarias, mecanismos de participación ciudadana.
21. Circular 111 de 2015, “instrucciones proceso de inscripción de candidatos”.
22. Circular 112 de 2017, proceso jurados de votación consulta partidos políticos 2017.
23. Circular 114 de 2017, proceso jurados de votación consulta partidos políticos 2017.
24. Circular 118 de 2017, directrices frente a la puesta en conocimiento de actividades previas a la celebración de mecanismos de participación ciudadana.
25. Circular 140 de 2017, mesas de trabajo regional CI3E dirección de inteligencia policial.
26. Circular 148 de 2017, directrices frente a convocatoria a votaciones de mecanismos de participación ciudadana del nivel territorial (departamental, municipal o local).
27. Circular 157 de 2017, grupos de distribución de correo electrónico - inscripción de candidatos.
28. Circular 160 de 2017, entrega de los pliegos electorales de la consulta del partido liberal en las delegaciones departamentales.
29. Circular 71 de 2018, directrices para la capacitación de los jurados de votación para la elección de presidente y vicepresidente de la República 2018.
30. Circular 95 de 2017, gestión de recursos y medidas tendientes a garantizar el acceso de discapacitados a puestos de votación en elecciones de 2018.

31. Circular 0006 2011 circular conjunta: solicitud de listas de ciudadanos aptos para prestar el servicio como jurados de votación en las consultas populares o internas o interpartidistas y en las elecciones de autoridades locales.
32. Circular 0017 de 2011, envío plantilla solicitud de jurados de votación y software consolidador de plantillas de jurados de votación.
33. Circular 0020 de 2011, procedimiento para selección de jurados de votación en áreas metropolitanas.
34. Circular 0021 de 2010, sanciones a imponer a nominadores, jefes de personal y jurados de votación.
35. Circular 0032 de 2011, jurados de votación en procesos electorales 2011.
36. Circular 0093 de 2011, modificación al cronograma de actividades para jurados de votación del 30 de octubre de 2011.
37. Circular 0108 de 2009, informe estadístico diario de cédulas inscritas por departamento.
38. Circular 0117 de 2011, sanciones a imponer a nominadores, jefes de personal y jurados de votación.
39. Circular 0121 de 2011, cronograma sorteo para jurados de votación del 30 de octubre de 2011.
40. Circular 021 de 2018, sorteos de jurados de votación Congreso de la República 2018.
41. Circular 023 de 2018, rutas de capacitación a los jurados de votación - Congreso de la República 2018.
42. Circular 034 de 2018, logística y protocolo de escrutinios consultas interpartidistas a celebrarse el 11 de marzo de 2018.
43. Circular 037 de 2018, apoyo funcionarios CNE verificación proceso inscripción de cédulas elecciones de Congreso 2018.
44. Circular 039 de 2018, acreditación testigos electorales Congreso de la República, consultas interpartidistas y Presidencia de la República año 2018.
45. Circular 039 de 2018, jurados de votación, para presidente de la República 2018.
46. Circular 049 de 2018, solicitud de información a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para consolidar los jurados de votación presidente y vicepresidente de la República 2018.
47. Circular 050 de 2018, proceso de finalización jurados de votación Congreso de la República 2018.
48. Circular 060 de 2018, jurados de votación para presidente de la República 2018 partidos, movimientos políticos y grupos significativos.
49. Circular 065 de 2018, nuevas fechas de simulacros y sorteos - postulación ciudadanos partidos políticos presidente de la República 2018.

50. Circular 119 de 2017, solicitud de información para consolidar los jurados de votación elecciones 2018.
51. Circular 122 de 2017, proceso jurados de votación consulta partidos políticos 2017.
52. Circular 134 de 2017, sorteo de jurados de votación consulta partidos políticos 2017.
53. Circular 137 de 2017, consulta partido liberal colombiano a celebrarse el 19 de noviembre de 2017.
54. Circular 139 de 2017, modificación circular 137 del 7 noviembre de 2017 “consulta Partido Liberal Colombiano a celebrarse el 19 de noviembre de 2017”.
55. Circular 142 de 2017, reiteración frente al procedimiento de comunicación de los resultados de los escrutinios de mesa “consulta Partido Liberal Colombiano a celebrarse el 19 de noviembre de 2017”.
56. Circular 150 de 2017, cargue de empresas para consolidar los ciudadanos que serán jurados de votación para elecciones 2018.
57. Circular 164 de 2017, simulacros y sorteos de jurados de votación, elecciones Congreso de la República 2018.
58. Directiva presidencial 004 de 2012, eficiencia administrativa y lineamientos de la política cero papeles en la administración pública.
59. Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el acto legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.
60. Memorando RDE-DCE-1139 autorización uso formularios E-3, 27 de marzo de 2018.
61. Protocolo de Quito.
62. Protocolo de Tikal.
63. Reglamento 01 de 2003, por medio del cual se regula el artículo 12 del acto legislativo 01 de 2003.
64. Resolución 0475 de 2010, por la cual se dispone el traslado de los censos electorales y modifica el lugar de votación de los ciudadanos residentes en los países, cuyas embajadas y consulados fueron suprimidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
65. Resolución 0476 de 2010, por la cual se incluyen en el censo electoral los puestos de votación autorizados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de los ciudadanos residentes en el exterior.
66. Resolución 7495 de 2009, “por la cual se reglamenta la inscripción de cédulas de ciudadanía de colombianos que residen en el exterior para las elecciones

- de Congreso que se realizarán el 14 de marzo de 2010, presidente y vicepresidente de la República que se realizarán el 30 de mayo de 2010, y en caso de segunda vuelta el 20 de junio de 2010, período constitucional 2010-2014”.
67. Resolución 023 de 2005, por la cual se establece el procedimiento para la verificación de firmas en los distintos mecanismos de participación democrática.
 68. Resolución 038 de 2008, por la cual se reglamenta la incorporación de las cédulas de ciudadanía que se expidan por primera vez en el distrito capital, en las registradurías especiales, en las registradurías auxiliares y en los municipios zonificados, al censo electoral de la localidad o zona donde se encuentre ubicada la registraduría que efectuó el trámite del documento de identidad.
 69. Resolución 0546 de 2008, por la cual se fija la fecha para la realización de consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para la toma de decisiones en el año 2008 (Consejo Nacional Electoral).
 70. Resolución 0735-2018 CNE, por la cual se designan los delegados del Consejo Nacional Electoral para los escrutinios generales con ocasión a las elecciones del Congreso de la República que se realizarán el 11 de marzo de 2018.
 71. Resolución 0786 de 2018 CNE, por la cual se amplía el plazo para la postulación de testigos electorales con ocasión de las elecciones de Congreso de la República a celebrarse el 11 de marzo de 2018.
 72. Resolución 0865 de 2015, por medio de la cual se regula la financiación y el reporte de gastos por parte de los grupos significativos de ciudadanos conformados para las elecciones de autoridades locales.
 73. Resolución 1056 de 2004, por la cual se modifica la resolución 5641 de 1996 (revocatoria del mandato).
 74. Resolución 1073 de 2007, por la cual se modifica la resolución 5140 de 14 de agosto de 2006, mediante la cual se estableció el calendario electoral para las elecciones de gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales, concejos municipales y miembros de las juntas administradoras locales, a celebrarse el 28 de octubre de 2007.
 75. Resolución 1112 de 2008, por la cual se modifica la fecha para la realización de consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para la toma de decisiones en el año 2008. Consejo Nacional Electoral.
 76. Resolución 13331 de 2014, por la cual se establece el calendario electoral para las elecciones de autoridades locales (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles o movimientos de las juntas administradoras locales) que se realizarán el 25 de octubre de 2015.

77. Resolución 167 de 2010, por la cual se fija el número de ciudadanos que pueden sufragar en cada mesa de votación, para las elecciones de Congreso de la República y Parlamento Andino, período constitucional 2010-2014.
78. Resolución 1883 de 2007, por la cual se fija el número de ciudadanos que pueden sufragar en las mesas de votación, para las elecciones de gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales, concejos municipales, distrito capital y miembros de juntas administradoras locales que se realizarán el 28 de octubre de 2007.
79. Resolución 1970 de 2003, por la cual se delegan funciones en materias de contratación, ordenación del gasto y pago, gestión administrativa, registro civil, identificación y electoral.
80. Resolución 2597-2018 RNEC, por la cual se fija el número de ciudadanos que pueden sufragar por mesa de votación en el territorio nacional, para las elecciones de Congreso 2018-2022 y votación consultas interpartidistas 11-03-2018.
81. Resolución 2796 de 2017, Consejo Nacional Electoral, por la cual se fijan los límites a los montos de gastos de las campañas electorales de las listas de candidatos al Senado de la República y a la Cámara de Representantes para las elecciones de 2018, se establece el monto máximo que para cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en ellas y se fija el valor de reposición por voto válido.
82. Resolución 2797 de 2017, número máximo de cuñas radiales. Consejo Nacional Electoral.
83. Resolución 2797-2017 CNE, número máximo de cuñas publicitarias, avisos y vallas de movimientos y partidos políticos.
84. Resolución 281 de 2004, por la cual se fija el número máximo de ciudadanos que pueden sufragar en cada mesa de votación, en las diferentes elecciones de carácter regional y local.
85. Resolución 3933 de 2008, por la cual se conforma el comité de Gobierno en Línea de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
86. Resolución 4025 de 2004, por la cual se reglamenta el procedimiento de revisión de los apoyos que respaldan iniciativas populares legislativas y normativas promovidas por diputados o concejales.
87. Resolución 4138-2015, Consejo Nacional Electoral, por la cual se reglamenta la actividad de los testigos electorales y el reconocimiento y funcionamiento de los organismos de observación electoral.

88. Resolución 4662 de 2016, por la cual se reglamenta el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos a nuevas elecciones y complementarias (atípicas).
89. Resolución 4892 de 2008, por el cual se inscribe el comité de promotores y el vocero de una solicitud de referendo constitucional.
90. Resolución 530 de 2005, por la cual se determinan los lugares donde funcionarán los puestos de inscripción de cédulas para las elecciones de Congreso, presidente y vicepresidente de la República año 2006, en el distrito capital.
91. Resolución 5598 de 2009, por la cual se establece el calendario electoral para la elección de Congreso de la República y Parlamento Andino, período constitucional 2010-2014.
92. Resolución 5797 de 2015, por la cual se modifica la resolución 13918 el 29 de septiembre de 2014 por la cual se reglamenta la inscripción de cédulas de ciudadanía para las elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles o miembros de juntas administradoras locales que se realizarán el 25 de octubre de 2015, período constitucional 2016–2019.
93. Resolución 6254 de 2002, por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas en el mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato de gobernación y alcaldes.
94. Resolución 6404 de 2007, por la cual se reglamenta la expedición del certificado para sufragar (formulario E-12) para las elecciones de 28 de octubre de 2007.
95. Resolución 690 de 2003, por la cual se establece el procedimiento que otorga beneficios que fijó el decreto 128 de 2003 para personal desmovilizado de organizaciones armadas al margen de la ley que se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil para la expedición de documentos.
96. Resolución 6917 de 2016, por la cual se reglamenta el trámite ante la Registraduría para la recolección de firmas del cabildo abierto ley 1757 de 2015.
97. Resolución 7552 de 2009, por la cual se modifica la resolución 5598 de 25 de agosto de 2009, por la cual se establece el calendario electoral para la elección de Congreso de la República y Parlamento Andino, período constitucional 2010-2014.
98. Resolución 7929 de 3 de agosto de 2015, por la cual se deroga la resolución 3933 de 1º de agosto de 2008 que conforma el comité de Gobierno en Línea de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la resolución 1172 de 16 de febrero de 2011 que modifica la conformación del comité de Gobierno en Línea de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
99. Resolución 8971 de 2015, se vincula a la tarjeta electoral de corporación un cuadernillo electoral.

100. Resolución 0009 de 2010, por la cual se constituyen tribunales seccionales de garantías y vigilancia electoral.
101. Resolución 5140 de 2006, por la cual se establece el calendario electoral para las elecciones de gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales, concejos municipales y miembros de juntas administradoras locales.
102. Resolución 01 09 de 2010, por la cual se modifica el artículo 1º de la resolución 5598 de 25 de agosto de 2009, que establece el calendario electoral para la elección del Congreso de la República y el Parlamento Andino, período constitucional 2010-2014.
103. Resolución 0299 de 2015, fija valor a pólizas de seriedad de candidaturas.
104. Resolución 0468 de 2007, por la cual se constituyen tribunales seccionales de garantías y vigilancia electoral.
105. Resolución 0644 de 2015, unifica procedimiento para presentación y revisión de firmas para elecciones locales y departamentales.
106. Resolución 1142 de 2009, por la cual se señala el número de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias de que pueden hacer uso los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos en las elecciones para Congreso de la República —Senado y Cámara de Representantes— a celebrarse el 14 de marzo de 2010.
107. Resolución 1250 de 2015, modifica artículo 5º de resolución 644 de 2015 (revisión de firmas).
108. Resolución 1444 de 2013, por la cual se establece el calendario electoral para las elecciones de Congreso de la República y Parlamento Andino, que se realizarán el 9 de marzo de 2014.
109. Resolución 1646 de 2015, anticipos de financiación estatal para elecciones locales de 25 de octubre de 2015.
110. Resolución 1781 de 2013, reglamenta actividad de testigos electorales.
111. Resolución 1896 de 2010, por la cual se reglamenta la expedición del certificado para sufragar (formulario E-12), para elecciones al Congreso de la República y Parlamento Andino el 14 de marzo de 2010.
112. Resolución 2320 de 2017 CNE, por la cual se fija el valor de las pólizas de seriedad de candidaturas que deben otorgar los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales que inscriban candidatos a las elecciones al Congreso de la República para el periodo 2018-2022.
113. Resolución 2407 de 2010, por la cual se reglamenta la expedición del certificado para sufragar (formulario E-12), para elecciones al Congreso de la República y Parlamento Andino del 14 de marzo de 2010.

114. Resolución 2586 de 2017, por la cual se reajustan el tope de los gastos a invertir en las campañas electorales por los candidatos a la Presidencia de la República en primera y segunda vuelta y el valor de reposición por voto válido que se obtengan en las elecciones para presidente de la República que se celebren en el 2018.
115. Resolución 2587 de 2017 CNE, por la cual se reitera el límite a los montos de gastos de las consultas que realicen las agrupaciones políticas para la selección de sus candidatos a la Presidencia de la República que se lleven a cabo durante el año 2017, se fija el valor de reposición de los votos válidos depositados en cada una de ellas y se toman otras decisiones.
116. Resolución 3661 de 2015, fija número de ciudadanos que pueden sufragar por mesa de votación para consulta interna de 19 de abril de 2015.
117. Resolución 4468 de 2010, por la cual se modifica la resolución 8024 de 3 de noviembre de 2009 por medio de la cual se establece el calendario electoral para la elección de presidente y vicepresidente de la República (primera vuelta), para el período constitucional 2010-2014.
118. Resolución 5053 de 2010, por la cual se modifica la resolución 8024 de 3 de noviembre de 2009, que establece el calendario electoral para la elección de presidente y vicepresidente de la República para el período constitucional 2010-2014.
119. Resolución 6032 de 2010, por la cual se reglamenta la expedición del certificado para sufragar (formulario E-12), para elecciones de presidente y vicepresidente de la República de 30 de mayo de 2010.
120. Resolución 6710 de 2009, por la cual se reglamenta la expedición del certificado para sufragar (formulario E-12), para la consulta interna de los partidos de 27 de septiembre de 2009.
121. Resolución 8743 de 2007, por la cual se delegan unas funciones.
122. Resolución 0262 de 2005, por la cual se reglamenta la inscripción de cédulas de ciudadanía para las elecciones de Congreso, presidente y vicepresidente de la República año 2006.
123. Resolución 2586 de 2017, Consejo Nacional Electoral, por la cual se reajustan el tope de los gastos a invertir en las campañas electorales por los candidatos a la Presidencia de la República en primera y segunda vuelta y el valor de reposición por voto válido que se obtengan en las elecciones para presidente de la República que se celebren en el 2018.

Jurisprudencia

1. Corte Const., sent. C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.
2. Corte Const., sent. T-933 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Doctrina

1. AGUILAR, LUIS F.: *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
2. ALZATE ZULUAGA, MARY LUZ; ROMO MORALES, GERARDO: “El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas”, en *Opinio Pú*, vol. 20, núm diciembre, 2014, Brasil, Universidad Estadual de Campinas Sao Paulo.
3. AMOS, K.: *Gobernanza y gobernabilidad: relación y relevancia de dos conceptos científico-sociales prominentes en la educación comparada*, 2010, Educación y búsqueda.
4. BENEDICT KINGSBURY (2016), *Hacia el derecho administrativo global: fundamentos, principios y ámbito de aplicación*, Sevilla España: Global Law Press - Editorial Derecho Global.
5. BEVIR, M.: *Gobernanza democrática: una genealogía*, vol. 19, núm. 39, 2011, *Revista de sociología y política*.
6. BORROTO LÓPEZ, LINO TOMÁS: *Gobernabilidad, gobernanza y elecciones democráticas: apuntes sobre la experiencia cubana*. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, vol. 8, núm. 1, febrero-septiembre, 2007, Costa Rica, Universidad de Costa Rica San Pedro de Montes de Oca.
7. BRENNER, LUDGER; VARGAS DEL RÍO, DAVID: *Gobernabilidad y gobernanza ambiental en México. La experiencia de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 6, núm. 2, 2010, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa Distrito Federal.
8. BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS: *El modelo estructural de gobernanza pública Reforma y Democracia*, núm. 36, octubre, 2006, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
9. BROWER BELTRAMIN, JORGE: *Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza*. *Revista Venezolana de Gerencia [en línea]* 2015, (20 octubre, diciembre): [Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2018] Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29044047004>. ISSN 1315-9984.
10. CANO BLANDÓN, LUISA FERNANDA: *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza* *Estudios Políticos*, núm. 33, julio-diciembre, 2008, Colombia, Instituto de Estudios Políticos Medellín.
11. CANTO CHAC, MANUEL: *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*. *Política y Cultura*, núm. 30, 2008, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Distrito Federal.

12. DARNACULLETA GARDELLA, MERCÉ: El derecho administrativo global ¿Un nuevo concepto clave de derecho administrativo? *Revista de Administración Pública*, núm 199, enero – abril, 2016, España, Universidad de Girona.
13. DEL CAMPO GARCÍA, ESTHER; HARO GONZÁLEZ, ANA: A la búsqueda de una gobernanza responsable: descentralización y mecanismos de rendición de cuentas en los municipios bolivianos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 44, junio, 2009, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
14. TUCCINARDI, DOMENICO; RIVA PALACIO, RAFAEL; GUERIN, PAUL; BARGIACCHI, FABIO y MAGUIRE, LINDA: *Asistencia electoral efectiva*, Marzo 2018, de ACE Project sitio web: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/default.
15. Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA) (2015). *APRM Workshop: Exploring Synergies with the SADC*. Abril 2018, de Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA). Sitio web: <http://www.eisa.org.za/pdf/aprm2015conceptnote.pdf>
16. Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA). (2016). *11TH EISA annual symposium current democratic realities in africa: where are we headed beyond the vote?*. Abril 2018, de Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA) Sitio web: <http://www.eisa.org.za/pdf/symp-2016concept.pdf>
17. Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA). *Botswana electoral system reform conference*. 2006. Abril 2018, de Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA). Sitio web: <http://www.eisa.org.za/pdf/bwesr2006.pdf>
18. GREENWOOD, ELLIE: *Democracia directa*, marzo 2018, de International IDEA y UK Electoral Commission Sitio web: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_direct-democracy/about
19. MAYORGA GARCÍA, FERNANDO (2013): *Historia de la organización electoral en Colombia (1888-2012)*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.
20. FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M. (2009): *A banaliza da sustentabilidade: reflexoes sobre governança ambiental em escala local*. *Revista Sociedade e Estado*, 24(1).
21. GRANA, F. (2005): “Todos contra el Estado: usos y abusos de la gobernanza” en *Espacio Abierto* 14, 4, 501-529, <http://redalycuaemex.mx/pdf/122/12214401.pdf>
22. GUERRERO OLVERA, MIGUEL: *Una aproximación al papel de la Administración Pública en los procesos gobernabilidad*. *Espacios* 13, núm. 28, 2010, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
23. GUTTMAN, DAN: *De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de las cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características*. *Gestión y*

- Política Pública, vol. XIII, núm. 1, 1 semestre, 2004, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. Distrito Federal.
24. GUY PETERS, B.: *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 39, octubre, 2007, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
 25. GUY S. GOODWIN-GILL (2006): *Free and Fair Elections*. Ginebra: Inter-Parliamentary Union.
 26. CATT, HELENA; ELLIS, ANDREW; MALEY, MICHAEL; WALL, ALAN y WOLF, PETER: *Electoral management design: revised edition*, Estocolmo, Suecia: IDEA International, 2014.
 27. IDEA International (1 diciembre 2010), *Direct democracy: an overview of the international IDEA handbook*, Estocolmo, Suecia: IDEA International, 2010.
 28. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, El Centro de Asesoría y Promoción Electoral, IIDH/CAPEL. (n.a). CAPEL, abril 2018, de Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El Centro de Asesoría y Promoción Electoral, IIDH/CAPEL Sitio web: <http://www.iidh.ed.cr/capel/capel>
 29. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) (2002). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales Manual sobre financiamiento político*, Ciudad de México, Imprenta Juventud.
 30. MINDES, JERRY: *Elecciones y Discapacidades*, marzo 2018, The International Foundation for Electoral Systems (IFES) Sitio web: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_disability/fo_disability-default
 31. JESSOP, B. (2002): *Governance and Metagovernance on Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Bang (ed.). *Governance, as En H.P. Social and Political Communication* Manchester Manchester University Press.
 32. KAGANCIGIL, ALI (2003): “Apprivoiser la mondialisation: vers une regulation sociale et una gouvernance decratique”, en Milani, Carlos et Solinis, German (dir), *Democratie et gouvernance mondiale. Quelles regulations pour le XXI^{ème} siècle?*, UNESCO, Paris.
 33. KINGSBURY, B. (2005): *Global Governance as Administration: National and Transnational Approaches to Global Administrative Law*, vol 68, *Law and Contemporary Problems*: Duke University.
 34. KINGSBURY, B. & STEWART, R. B. (2016): *Hacia el derecho administrativo global: fundamentos, principios y ámbito de aplicación*, Sevilla, Editorial Derecho Global / Global Law Press.

35. KISSLER, L. & HEIDEMANN, F. G. (2006): Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3).
36. KLINGNER, DONALD E.: La administración pública de los EE.UU.: de lo local a lo global. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 59, junio, 2014, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
37. La Política, Libro VIII, Capítulo VII.
38. LESSARD, C; BRASSARD, A.: *Education of governance in Canada (1990-2003): trends and significance*, 2009, Canadian perspectives on the sociology of education, Oxford Press.
39. LONGO, FRANCISCO: Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 46, febrero, 2010, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
40. ARIAS NÚÑEZ, LUIS; CHANTRE, ARLINDA; MAATEN, EPP; WALL, ALAN y VOLLAN, KÅRE: Voto en el extranjero, marzo 2018, de International IDEA, sitio web: <http://aceproject.org/ace-es/topics/va/vaz>
41. HOHWU-CHRISTENSEN, MARIE; KENNEDY, RAY; EDERBERG, LINDA; AYOUN, AYMAN; ELLIS, ANDREW; RUKAMBE, JORAM; DUNDAS, CARL W.; STAINO, SARA y WALL, ALAN (2012): *Administración electoral*, marzo 2018, de ACE Project Sitio web: <http://aceproject.org/ace-es/topics/em/em40>
42. MARTÍNEZ BROUCHOUD, MARÍA FERNANDA: *Gobernanza y legitimidad democrática. Reflexión Política*, vol. 12, junio, 2010, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga.
43. MAYNTZ, RENATE (2001): “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en la revista *Reforma y Democracia* núm. 21, Venezuela.
44. MEYENBERG LEYCEGUI, YOLANDA: Los intereses en la pública gobernanza. *Revista de El Colegio de San Luis México*.
45. MEYENBERG LEYCEGUI, YOLANDA: Los intereses públicos y la gobernanza, *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. II, núm. 3, enero-junio, 2012. El Colegio de San Luis, A. C. San Luis Potosí, México.
46. BRAUN, NADJA; ALVES, ARIA HELENA; BRADY, JEFF; LEMON, KRISTINA; KESSLING, ANNA y KRIMMER, ROBERT: Voto electrónico (E-voting), marzo 2018, de Proyecto ACE, The International Foundation for Electoral Systems, Autoridad Electoral Sueca, Ministerio sueco de Justicia y Universidad de Viena Sitio web: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_e-voting/fo_e-voting-about
47. NATERA PERAL, A.: La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública, Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, N° 33-34 (2005).

48. ORDÓÑEZ SEDEÑO, JOAQUÍN y DE PAZ, ISAAC: Estado constitucional y gobernanza: bases de una apertura democrática de las políticas públicas en México.
49. PACHECO PEDRAZA, ALBERTO: Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas, de Mario Bassols Cristóbal Mendoza, coordinadores, México, Universidad Autónoma Metropolitana 2011, Frontera Norte, núm. 49, enero-junio, 2013. Frontera Norte, Tijuana, México.
50. GRAHAM, PAUL y BARNES, CATHERINE (2006): Educación cívica y electoral, marzo 2018, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y International Foundation for Electoral Systems (IFES) Sitio web: <http://aceproject.org/ace-es/topics/ve/ve40>
51. PIERRE, JON (2000): Introduction: understanding governance, en Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Nueva York: Oxford University Press.
52. POBLETE, MARIO EDUARDO: Gobernanza y diferenciación funcional en órdenes sociales complejos. Una aproximación al caso latinoamericano, *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, núm. 26, Chile, Universidad Arturo Prat Tarapacá.
53. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y International Foundation for Electoral Systems (IFES). (2004). *Sistemas y procesos electorales. Nota sobre la práctica*. Marzo 2018, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y International Foundation for Electoral Systems (IFES) Sitio web: www.undp.org/content/dam/undp/.../Informe%20PICIE%20final%20feb2013.doc
54. RAMÍREZ SÁIZ, JUAN MANUEL: La gobernanza y el Consejo Económico-Social de Jalisco (CESJAL), *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 29, mayo agosto, 2013, México, Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal.
55. REIS, I.: *Gobernanza y educación: perspectivas y conceptos*, 2013, Educación, Sociedad y Cultura, Edición 39.
56. RINCÓN-SALCEDO, JAVIER G.: La noción de servicio de interés general: un elemento jurídico de base para la construcción de un derecho global. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 11, mayo, 2008. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
57. ROCHA VALENCIA, ALBERTO: *Gobierno y gobernabilidad globales*, Espiral, vol. VI, núm. 18, mayo/agosto, 2000, México, Universidad de Guadalajara.
58. RODRÍGUEZ ARANA, JAIME: *Derecho administrativo global y derecho fundamental a la buena administración pública*.
59. RODRÍGUEZ, A. y WINCHESTER, L. (1998): *Ciudades, gobernanza y democracia en América Latina*, en *Proposiciones* núm. 28, 1998, Santiago. Sur.
60. RUANO DE LA FUENTE, JOSÉ MANUEL: *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*, VII Congreso Internacional del CLAD

- sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8 Oct. 2002, Lisboa, Portugal.
61. RUS RUFINO, SALVADOR: Reseña de “¿Qué es el Derecho Global?” de Rafael Domingo Oslé, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36, núm. 1, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
 62. SALAZAR, V. G. (1998): De la participación ciudadana. Capital social constante y capital social variable (explorando senderos trans-liberales), en *Proposiciones*, núm. 28. 1998, Santiago. Sur.
 63. SÁNCHEZ-BAYÓN, ANTONIO: Fundamentos de derecho comparado y global: ¿cabe un orden común en la globalización? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLVII, núm. 141, septiembre-diciembre, 2014, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal.
 64. SERNA DE LA GARZA, J. M.: El concepto de la gobernanza en Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (Contribución para una interpretación de caso de la guardería abc) libro en formato electrónico <http://biblio.Pdf>. 2010.
 65. Sociedad Argentina de Análisis Político, Escuela de Capacitación y Formación Profesional, 2018, sitio web: <https://saap.org.ar/capacitacion.html>
 66. SOLÉ, Derecho administrativo global, 2010.
 67. SØRENSEN, E. & TORFING, J. (2005^a): Network governance and post-liberal democracy, *Administrative Theory and Praxis*, 27(2).
 68. The International Foundation for Electoral Systems (IFES). Election Assistance is not Election Interference, abril 2018, de The International Foundation for Electoral Systems (IFES), sitio web: <http://www.ifes.org/news/election-assistance-not-election-interference>
 69. The International Foundation for Electoral Systems, <http://www.oldsite.idea.int/elections/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=7665>
 70. CAROTHERS, THOMAS: The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, volume 13, N. 1, January 2002 (Carothers).
 71. TODT, OLIVER: La gobernanza tecnocientífica en la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS*, vol. 3, núm. 7, septiembre, 2006, Argentina, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior.
 72. TREVIÑO CANTÚ, JESÚS ANTONIO: Gobernanza en la administración pública, Revisión teórica 10 a conceptual Contaduría y Administración, núm. 233, enero-abril, 2011, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal.
 73. TRUCCO, IGNACIO: Gobernanza y escalas como metáforas de lo social. Una indagación crítica de sus fundamentos. *Documentos y Aportes en Administra-*

- ción Pública y Gestión Estatal, vol. 12, Argentina, Universidad Nacional del Litoral Santa Fe.
74. Unión Europea (2016): Manual de observación electoral de la Unión Europea, tercera edición, marzo 2018, de Unión Europea, sitio web: <http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/key-documents/NF-01-16-228-ES-N.pdf>
75. Unión Interamericana de Organismos Electorales. ¿Qué es la UNIORE? 2018, de Unión Interamericana de Organismos Electorales, sitio web: <https://uniore.org/uniore.php>
76. UVALLE BERRONES, RICARDO: Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, vol. 14, núm. 45, septiembre-diciembre, 200 pp. 4, México, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca.
77. VIGIL, JOSÉ IGNACIO; FERNÁNDEZ, VÍCTOR RAMIRO: Gobernanza y regiones en la construcción de políticas públicas, Revista del CLAD Reforma y Democracia 53, junio, 2012, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
78. WHITTINGHAM MUNÉVAR, MARÍA VICTORIA: ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?, Revista Análisis Internacional, núm. 2, 2010.
79. WHITTINGHAM MUNEVAR, MARÍA VICTORIA: Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 33, octubre, 2005, Venezuela, Centro Latinoamérica de Administración para el Desarrollo.
80. COVEY, WILL; CROWLEY, JAMIE; FAULKNER, JOANNE; SERBAN, MAYA y SHARMA, RAKESH: Proyecto sobre los costos del registro y las elecciones, 2013, marzo 2018, de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Center for Transitional and Post-Conflict Governance, sitio web: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_core/about.
81. XIII Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, Acta de Acuerdos de la XIII Conferencia - 28/10/2016. Asunción, Paraguay.
82. YUING, TUILLANG: *Migraciones y administración de la vida en el mundo global. Psicoperspectivas*, vol. 10, núm. 1, 2011, Viña del Mar, Chile, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Páginas web

1. Página Web Consultado en: <https://wsr.registraduria.gov.co/-Todos-Somos-Democracia,4031-.html>

2. Página Web Consultado en: <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-7650.html>
3. Página Web Consultado en: <http://www.registraduria.gov.co/-Plan-de-Accion-.html>.
4. Página Web Consultado en: http://www.tse.go.cr/el_tse.htm
5. Página Web Consultado en: <https://revistadelogistica.com/actualidad/la-logistica-electoral-en-colombia/>
6. Página Web Consultado en: <https://www.registraduria.gov.co/-Informes-de-Gestion,40->.
7. Página Web Consultado en: Real Academia Española, <http://dle.rae.es/2idshHBSmFV>, consultado: 5 de mayo de 2018.
8. Página Web Consultado en: www.e-voting.at

ESTE LIBRO SE TERMINÓ DE IMPRIMIR
EN LOS TALLERES DE EDITORIAL NOMOS, EL
DÍA CATORCE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL
DIECIOCHO, ANIVERSARIO DEL NACIMIEN-
TO DE GABRIO LOMBARDI (n. 14, IX,
1913 y m. 4, IV, 1994).

LABORE ET CONSTANTIA