

La planificación electoral: elemento clave para el éxito del desarrollo de procesos electorales

Carlos Loyola Escajadillo

En toda actividad o proyecto que se inicia siempre se ha señalado cuál es el objetivo de largo plazo que se busca conseguir, es decir, la visión exitosa que se espera alcanzar en el tiempo. La clave para conquistar el éxito en toda actividad viene definida, además del sueño visionario de todo estratega, por una palabra: «*Planificación*».

Se entiende como *Planificación* el proceso intelectual que se realiza con el propósito de establecer las diferentes actividades, proyectos y programas de acción que permitan implementar y ejecutar las políticas y estrategias que se establezcan, asignándole los recursos adecuados que permitan desarrollar una gestión exitosa con eficiencia y eficacia.

Por ello, la planificación de los comicios o consulta ciudadana constituye una actividad clave para el éxito que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) busca alcanzar cuando desarrolla un megaproyecto de elecciones, independientemente de su complejidad. La metodología de trabajo que se desarrolla es participativa, en la cual las diferentes unidades orgánicas de la entidad se involucran buscando articular sus propias funciones y objetivos con las metas institucionales.

En tal sentido, el proceso de planificación para los procesos electorales es la etapa previa a su desarrollo, estableciéndose en ella los lineamientos estratégicos determinados por la alta dirección; éstos deben permitir programar y dar adecuada prioridad a las actividades a desarrollar dentro de la ejecución del gran proyecto electoral, identificando tanto los factores críticos como los de éxito, los cuales llevarán a alcanzar los objetivos que se hayan definido con eficiencia y eficacia.

1. METODOLOGÍA Y FASES DE LA PLANIFICACIÓN

En la ONPE, este proceso de planeamiento se encuentra a cargo de la Gerencia de Planificación y Desarrollo Electoral (GPDE), quien plantea para ello metodologías que se desarrollarán a lo largo de cada una de las fases del plan.

Repasemos las diferentes fases de la planificación ayudados por el gráfico 1:

GRÁFICO 1
Fases de la planificación



Veamos ahora cómo cada fase se aplica a la planificación de un megaproyecto electoral, tal cual se realiza en la ONPE.

- a) *Formulación:* es la etapa en la cual cada uno de los actores de las unidades orgánicas establecen, desde sus perspectivas, las actividades bajo su responsabilidad que contribuirán a la adecuada ejecución del proceso electoral.
- b) *Integración:* fase a cargo de la Gerencia de Planificación y Desarrollo Electoral que articula las diferentes actividades que han sido planteadas por cada unidad orgánica en la fase anterior, con el fin de alcanzar sinergias positivas que permitan lograr el éxito en los comicios. Tal articulación se da a través de metodologías de trabajo participativas.

- c) *Aprobación*: es la etapa en la cual la jefatura nacional, luego de evaluar la propuesta para las elecciones presentada por la GPDE, da su conformidad al plan y autoriza oficialmente el inicio de su ejecución.
- d) *Ejecución*: es la parte operativa del plan en la cual cada gerencia de la ONPE realiza las actividades programadas en el plan general de elecciones, de acuerdo con el presupuesto que para ello se les ha asignado y considerando los cronogramas establecidos.
- e) *La fase de Seguimiento y Monitoreo* es una etapa de vital importancia y se realiza conforme se van desarrollando los procesos del gran proyecto electoral, pues, para garantizar el éxito de lo planificado es necesario contrastar periódicamente la acción programada con la que se va ejecutando. Esta acción permite establecer si existen desviaciones en el desempeño de las actividades proyectadas, así como conocer también el grado de dichas desviaciones, es decir, si se encuentran dentro o fuera de ciertos límites de control. Según ello, se busca un control de calidad del cumplimiento de las operaciones programadas. Asimismo, este seguimiento debe ir acompañado de un análisis de la situación a través del cual se determinen las posibles causas de tales desviaciones con la finalidad de que puedan definirse e implementarse las acciones correctivas ante cambios que afecten el desarrollo del proceso.
- f) *La fase de evaluación*. Hasta aquí, podría entenderse que la planificación es solamente un gran proceso de ejecución muy bien articulado y controlado. Ante ello, la planificación posee una característica de mayor importancia la cual está referida a su *evolución*. Cada megaproyecto electoral evoluciona, se autoevalúa, minimiza errores y se mejora respecto a su versión anterior, con la búsqueda de satisfacción de sus usuarios y clientes. Esta evolución le es conferida por una actividad sustancial en todo proceso de desarrollo: la retroalimentación.
- g) *La retroalimentación*, entonces, permitirá obtener información sobre la base de los resultados que se van dando para establecer parámetros y reglas de inicio más adecuados. Si el seguimiento y monitoreo nos permite hacer calidad de manera *correctiva*, la retroalimentación nos permitirá generar calidad de forma *preventiva*.

2. PLANIFICACIÓN ELECTORAL DE VANGUARDIA: NUEVOS ROLES

La planificación de los procesos electorales no debe quedar en la prevención y en la corrección, pues es necesario mirar más allá, conviene que sea también pro activa. La naturaleza de los procesos electorales manifiesta un horizonte de vida de unos pocos meses, nada más (basta ver las fechas desde que el Ejecutivo convoca a elecciones hasta que el Jurado Nacional de Elecciones [JNE] proclama a los ganadores). Este hecho, al parecer, puede suponer en principio que no es posible establecer objetivos a muy largo plazo. Sin embargo, una planificación asertiva y sostenida demostrará que ello no tiene que ser así.

Así también debe tenerse en cuenta la gran envergadura de los megaproyectos (o macroprocesos) electorales, los cuales tienen una aplicación en todo el ámbito nacional, requieren de un cuantioso presupuesto, son muy sensibles al riesgo, e implican un despliegue de recursos titánico, de corta duración. Además, éstos son repetitivos a lo largo del tiempo (un macroproceso electoral como las elecciones regionales y municipales, por ejemplo, se organiza cada cuatro años). Por ello, la Planificación electoral debe apuntar a minimizar el costo total de su organización y desarrollo de una manera solitaria, es decir, sin tener a otro megaproceso dentro del mismo «negocio» electoral y con el cual se pueda comparar para extraer índices de competitividad y percepción externa. De esta manera, la tarea de planificación se encuentra en el escenario electoral sin competidor alguno, enfrentando una situación de ensayo y debut.

Por esa razón, la planificación electoral tiene que constituir de igual modo una actividad que busque la calidad de los servicios, la satisfacción de los clientes electorales, el óptimo uso de recursos, la generación de una cultura electoral sostenida y la creación de valor en la sociedad, todo ello en plazos de tiempo reducidos. En ese sentido, la planificación electoral de vanguardia debe desarrollar roles específicos los cuales, desde ya, poseen una contribución muy importante en la creación de valor. Estos nuevos roles son los que se observan en el gráfico 2:

GRÁFICO 2
Roles que cumple la planificación electoral



Como gran administradora de operaciones de servicio

Este rol se fundamenta en que los productos resultantes de los procesos electorales están constituidos por *servicios*. Existen muchas definiciones sobre lo que es un servicio; no obstante, en el caso de procesos electorales no será difícil entender que la ONPE trabaja desarrollando procesos de este tipo. Una definición de servicio sencilla y útil es la que se refiere a toda aquella actividad que se desarrolla para poner a disposición cualquier bien, buscando la máxima satisfacción de quien lo solicita.

Lo interesante en todo esto radica en que los servicios son intangibles, únicos y su calidad depende de la percepción de quien los solicita o usa. Cuando se tiene como bien físico una certificación de estudios, se presume que previamente se ha recibido el servicio de enseñanza. De manera similar, cuando un ciudadano lleva el holograma como constancia de haber votado, antes tuvo que recibir el servicio de atención por los miembros de mesa durante el sufragio.

A lo largo de los procesos electorales se producen diversos tipos de materiales dirigidos a los clientes o usuarios externos: *material electoral* (actas, cédulas, hologramas, etc.); *material de capacitación* (cartillas para miembros de mesa) y *material de información electoral* (afiches, volantes, etc.). Todo ello

constituye el servicio «material» de la ONPE, que incluye otros asuntos operativos como la distribución de aulas, ordenamiento de mesas, paneles de ubicación de mesas y todo aquello que ayudará o necesitará el elector para ejercer su voto. Este servicio responde también a una planificación orgánica.

La capacidad de respuesta de los coordinadores de ONPE y el conocimiento de los miembros de mesa constituyen el servicio «No Material» o intangible que percibirán el elector y los candidatos. Por ejemplo, la atención más personalizada del personal de ONPE dando orientación al público a través de volantes en algunos colegios durante la segunda elección presidencial el 04/06/06, marcó la diferencia en el servicio «No material» con respecto a la primera vuelta del 09/04/06.

La planificación electoral, en nuestro caso, considera dichos aspectos; éstos se reflejan en el diseño de sus procedimientos electorales, los que buscan a su vez la tranquilidad de los usuarios internos y externos que se benefician con su aplicación. Como administradora de operaciones, queda muy clara la alta capacidad de planificación y dirección de la ONPE al administrar procesos que requieren de recursos humanos que van desde 200 personas aproximadamente hasta unas 20 mil en épocas electorales, crecimiento casi exponencial que, de no ser debidamente planificando y manejado, podría poner en riesgo el desarrollo y cumplimiento de los comicios, quebrantándose el compromiso del Estado con la población.

Como administradora de calidad

Este nuevo rol consiste en que los conceptos de calidad en los servicios se van incorporando de manera creciente sobre el recurso humano y sobre los procedimientos diseñados, para ser aplicados a medida que se desarrollan los procesos electorales. Como demostración de ello, bastará con mencionar la atención personalizada realizada en la segunda vuelta del 04/06/06, lo que dejó una percepción favorable en cuanto a la calidad de la atención por parte del personal de la ONPE. A ello se suman los aspectos de prevención y corrección de la calidad que contempla la planificación electoral y sobre la cual se trató cuando hablamos de la retroalimentación. Lo que podría interpretarse como las «condiciones del contrato» entre el proveedor y el usuario, se encuentra estipulado en la Ley Orgánica de Elecciones (N.º 26859), la cual establece los parámetros dentro de los cuales se ejecutan los procesos electorales.

Como generadora de cambio de la cultura electoral e impulsadora de políticas públicas

La ONPE, de acuerdo con la Ley Orgánica de Elecciones, es componente del sistema nacional electoral. Por lo tanto, este nuevo rol implica que la ONPE tenga como misión el contribuir a sembrar y cosechar colaboración, así como el fortalecimiento del espíritu cívico en la población. La manera que tiene para hacerlo es a través de la atribución que posee para planificar y organizar los comicios o consultas ciudadanas.

Asimismo, la planificación electoral como impulsadora de políticas públicas implica que se establezcan las condiciones de seguridad, tranquilidad, confianza y transparencia para los comicios. Estas exigencias son tanto para las necesidades del elector hábil, dentro o fuera del Perú, como para las organizaciones políticas, candidatos y demás agentes electorales (fiscalizadores, FFAA, PNP, observadores, prensa, etc.). Una vez que estas condiciones se encuentren afirmadas, la planificación se orientará a establecer los grandes lineamientos en materia electoral referidos a la normatividad y cumplimiento de todos los entes involucrados en el proceso, lo cual puede sentar las bases para establecer políticas públicas en materia electoral. En esta medida se encausa la propuesta de la ONPE para la creación del Código Electoral.

Como muestra de un nuevo estilo de liderazgo organizacional

La planificación electoral como muestra de un nuevo estilo de liderazgo organizacional presenta ante la comunidad empresarial moderna a la ONPE como una organización pública con valores empresariales como la transparencia y seriedad en su conducción, características que no son fácilmente ubicables en otras entidades del Estado. Ello de por sí, en nuestros tiempos y dentro de la actual coyuntura social, representa un ejemplo emblemático de liderazgo institucional. Así lo confirman los altos índices de aprobación de la población sobre el trabajo de la ONPE y de quienes contribuyen a generar valor en la sociedad. Esto lo describiremos en el siguiente rol de la planificación electoral.

Como una gran generadora de valor en la sociedad

Por último, la planificación electoral como una gran generadora de valor para la sociedad se sustenta por el impacto positivo que desarrolla sobre la población. La contribución de la planificación no sólo es temporal, pues se extiende a un

largo plazo también. La planificación electoral debe ser compatible con el crecimiento del gran proceso.

La experiencia más exitosa de la ONPE en los últimos diez años ha sido la reciente demostración de nuestro trabajo en las Elecciones Generales de abril y junio de 2006, por la que nuestra institución recibió congratulaciones del Congreso de la República y del Parlamento Andino (30/08/06). Esto también se demuestra gracias a los indicadores resultantes en esta gestión, como el del costo/elector el cual se redujo en un 33,7% en los comicios generales de 2006 respecto a los del año 2001. Podemos añadir también que la planificación electoral contribuyó a disminuir los índices de ausentismo (de 11,29% en la primera vuelta del 09/04/06, respecto al 17,72% de la primera vuelta —Elecciones Generales de 2001).

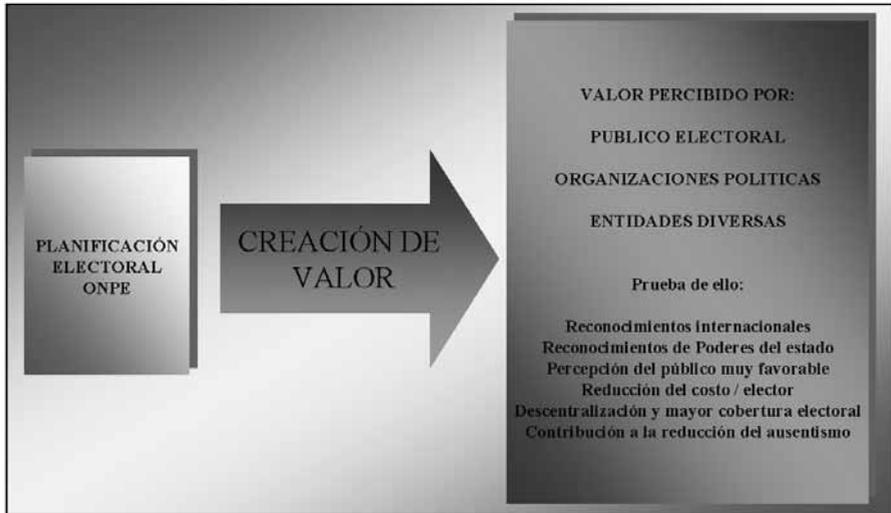
La cobertura de nuestra organización electoral es, igualmente, cada vez más descentralizada y amplia sobre el territorio nacional, pues permite instalar mesas de sufragio en puntos de muy difícil acceso. Asimismo, es notable destacar que en las últimas elecciones la ONPE desarrolló microprogramas y programas radiales dirigidos a miembros de mesa, personeros y electores en general no sólo en castellano, sino en otras lenguas o idiomas: quechua en todas sus variantes (huanta, chanca, huari, collao), aimará, asháninka, aguaruna y shipibo.

Como resultado de todo ello, la cadena de creación de valor se demuestra gracias al índice de aprobación creciente en que los limeños expresan su confianza y credibilidad por la labor de la ONPE, al ubicarla como la entidad estatal con mayor índice de confiabilidad (Grupo Apoyo, 18/09/06).

Lo anterior es sólo muestra de esta corriente de éxito, la cual es de fácil entendimiento y que se muestra en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 3

Creación de valor sobre la sociedad a partir de la planificación electoral



Para terminar se puede afirmar que, si proyectamos esta gran experiencia exitosa de los últimos comicios hacia la realización de las Elecciones Regionales y Municipales 2006, se fortalecerá la planificación electoral. De esta manera se afianzará la cadena de valor mostrada dentro del sistema electoral peruano, cuyo efecto estará dirigido a satisfacer a los usuarios internos de la ONPE y mantendrá también la satisfacción de sus usuarios externos, como son: organizaciones políticas y candidatos, público y demás actores electorales. Siendo así, se concluye que una asertiva planificación electoral no sólo contribuirá a mantener los indicadores de percepción favorables ante la opinión pública sino que, además, se podrá ir generando valor sobre la sociedad a través de la eficiencia, eficacia, confiabilidad, seguridad, transparencia u otras variables propias de los diversos servicios resultantes de un proceso electoral específico.

largo plazo también. La planificación electoral debe ser compatible con el crecimiento del gran proceso.

La experiencia más exitosa de la ONPE en los últimos diez años ha sido la reciente demostración de nuestro trabajo en las Elecciones Generales de abril y junio de 2006, por la que nuestra institución recibió congratulaciones del Congreso de la República y del Parlamento Andino (30/08/06). Esto también se demuestra gracias a los indicadores resultantes en esta gestión, como el del costo/elector el cual se redujo en un 33,7% en los comicios generales de 2006 respecto a los del año 2001. Podemos añadir también que la planificación electoral contribuyó a disminuir los índices de ausentismo (de 11,29% en la primera vuelta del 09/04/06, respecto al 17,72% de la primera vuelta —Elecciones Generales de 2001).

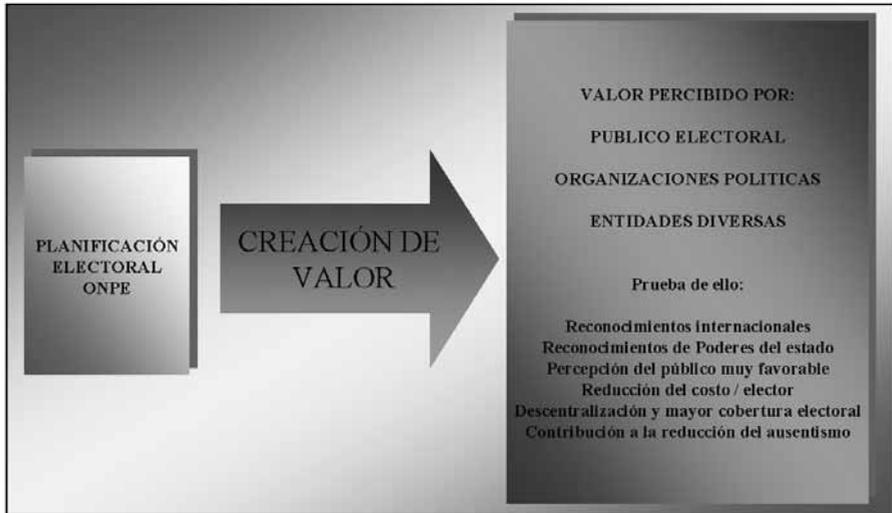
La cobertura de nuestra organización electoral es, igualmente, cada vez más descentralizada y amplia sobre el territorio nacional, pues permite instalar mesas de sufragio en puntos de muy difícil acceso. Asimismo, es notable destacar que en las últimas elecciones la ONPE desarrolló microprogramas y programas radiales dirigidos a miembros de mesa, personeros y electores en general no sólo en castellano, sino en otras lenguas o idiomas: quechua en todas sus variantes (huanta, chanca, huari, collao), aimará, asháninka, aguaruna y shipibo.

Como resultado de todo ello, la cadena de creación de valor se demuestra gracias al índice de aprobación creciente en que los limeños expresan su confianza y credibilidad por la labor de la ONPE, al ubicarla como la entidad estatal con mayor índice de confiabilidad (Grupo Apoyo, 18/09/06).

Lo anterior es sólo muestra de esta corriente de éxito, la cual es de fácil entendimiento y que se muestra en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 3

Creación de valor sobre la sociedad a partir de la planificación electoral



Para terminar se puede afirmar que, si proyectamos esta gran experiencia exitosa de los últimos comicios hacia la realización de las Elecciones Regionales y Municipales 2006, se fortalecerá la planificación electoral. De esta manera se afianzará la cadena de valor mostrada dentro del sistema electoral peruano, cuyo efecto estará dirigido a satisfacer a los usuarios internos de la ONPE y mantendrá también la satisfacción de sus usuarios externos, como son: organizaciones políticas y candidatos, público y demás actores electorales. Siendo así, se concluye que una asertiva planificación electoral no sólo contribuirá a mantener los indicadores de percepción favorables ante la opinión pública sino que, además, se podrá ir generando valor sobre la sociedad a través de la eficiencia, eficacia, confiabilidad, seguridad, transparencia u otras variables propias de los diversos servicios resultantes de un proceso electoral específico.