

Las mesas de sufragio

en la jornada electoral
municipal y regional de 2002-2003.

Análisis y propuestas de
simplificación
y racionalización

© **Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE**

Jr. Nazca 598 - Lima 11, Perú
Central Telefónica: (51-1) 315-8080
E-mail: webmaster@onpe.gob.pe
URL: www.onpe.gob.pe

Edición: Centro de Investigación Electoral
Impresión: TAREA Asociación Gráfica Educativa
ISBN de la Serie: 9972-695-11-5
ISBN de este número: 9972-695-22-0
Depósito Legal: 1501052003-6817

Serie: Documentos de Trabajo
Primera Edición
Lima, diciembre de 2003

Índice

Presentación.....	5
Introducción.....	7
Objetivos y metodología.....	13

ACTO DE INSTALACIÓN DE LAS MESAS DE SUFRAGIO

Miembros de mesa: horas de llegada y asistencia.....	19
Miembros de mesa: Uso de acreditación y asistencia a capacitación.....	20
La jornada electoral 2002 en comparación con las elecciones municipales complementarias 2003.....	22
Composición de las mesas de sufragio en las elecciones de 2002.....	23
Composición de las mesas de sufragio en las complementarias 2003.....	23
Encargados de la designación de los miembros provenientes de cola.....	25
Hora de entrega de las ánforas a los miembros de mesa.....	25
En las complementarias de 2003 las mesas se instalaron más temprano.....	26
Duración y hora de llenado del acta de instalación.....	27
Otras personas presentes durante la instalación.....	29
Incidentes que alteraron la Instalación.....	29

ACTO DE SUFRAGIO

Hora de inicio del sufragio.....	31
Otras personas presentes durante el sufragio.....	31
Conocimiento de los procedimientos y condiciones para la emisión del sufragio por parte de los electores.....	32
Incidentes con personeros durante la votación.....	33
Papel jugado por los observadores electorales.....	34
Mesas que actuaron con menos de tres miembros.....	34
Resolución de dudas por parte de los miembros de mesa.....	35
Interrupciones e incidentes durante la votación.....	35
Hora de cierre de la votación.....	36
Otras personas presentes durante el cierre del acto.....	36
Complementarias sin mayores incidentes ni interrupciones.....	36

Cierre del acto de sufragio.....	37
Llenado de actas de sufragio en complementarias.....	37

ACTO DE ESCRUTINIO REGIONAL

Arequipa, Chiclayo, Cusco, Huamanga y Maynas.

Hora de inicio del acto de escrutinio regional.....	39
Otras personas presentes durante el acto.....	39
Procedimientos previos al escrutinio: presencia de cédulas en ánforas correctas.....	40
Procedimientos previos al escrutinio: Verificación de cédulas en ánfora igual al número de votantes.....	41
Interrupciones en el escrutinio regional.....	41
Mesas que actuaron con menos de tres miembros.....	42
Destrucción de cédulas luego del escrutinio regional.....	43
Duración del escrutinio regional.....	43

ACTO DE ESCRUTINIO MUNICIPAL

Arequipa, Chiclayo, Cusco, Huamanga y Maynas.

Hora de inicio del acto de escrutinio municipal.....	45
Verificación de coincidencia entre número de cédulas y número de votantes.....	45
Interrupciones en el escrutinio municipal.....	46
Mesas que actuaron con menos de tres miembros.....	47
Destrucción de cédulas luego de escrutinio municipal.....	47
Duración del escrutinio municipal y cierre de las mesas.....	48
Llenado de acta de escrutinio en complementarias.....	48

ACTO DE ESCRUTINIO MUNICIPAL:

Provincia de Lima.

Hora de inicio del acto de escrutinio municipal.....	49
Verificación de coincidencia entre número de cédulas y número de votantes.....	49
Interrupciones en el escrutinio municipal realizado en Lima.....	50
Mesas que actuaron con menos de tres miembros.....	50
Destrucción de cédulas luego de escrutinio municipal.....	50
Duración del escrutinio municipal y cierre de las mesas.....	51

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	53
--	-----------

RECOMENDACIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	59
---	-----------

ANEXOS

Distritos cubiertos por mesas muestrales en cada provincia.....	75
Hojas de recojo de información empleadas.....	77

Presentación

Cada vez que se realiza un proceso electoral de dimensión nacional, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE, dando cumplimiento a lo establecido en la ley, sortea y convoca aproximadamente a 570 mil miembros de mesa, entre titulares y suplentes, para que cumplan su importante labor al frente de las 95 mil mesas de votación en todo el país. Podemos afirmar que, en términos generales, la labor que realizan quienes desempeñan el cargo de miembros de mesa es satisfactoria.

No obstante ello en dos estudios previos que realizamos en Lima y Huamanga durante las elecciones generales de 2000 y 2001, se identificaron algunos aspectos en los que su desempeño podría mejorar. Por ejemplo, no todos concurren a las actividades de capacitación programadas, algunos no asisten a la hora establecida el día de la jornada electoral y otros tienen dificultad en el manejo del material electoral. Con el propósito de continuar investigando el comportamiento de los miembros de mesa y validar algunos hallazgos, en noviembre de 2002 el Centro de Investigación Electoral de la ONPE realizó un estudio más amplio, que cubrió Lima y Huamanga e incluyó a cuatro provincias más.

Este tercer estudio permitió, por un lado, observar que algunos de los hallazgos de los estudios previos se repitieron y, por otro, arribar en muchos casos a conclusiones similares sobre las mejoras a implementarse.

Es importante tener presente que, en nuestra legislación, la asistencia de quienes desempeñarán el cargo de miembros de mesa en las actividades de capacitación no es obligatoria. La ONPE los convoca de diversas maneras, inclusive con cartas personalizadas que se remiten a sus domicilios, realiza programas de capacitación que difunden ampliamente sus funciones y realiza —de modo paralelo al simulacro de sistema de cómputo establecido en la ley— un simulacro de capacitación. Otro aspecto de singular relevancia es que el día de la jornada electoral los miembros de mesa se constituyen en una autoridad distinta y diferente de la ONPE y respecto de la cual ésta no tiene ninguna injerencia. El organismo electoral entra a tallar nuevamente al momento de concluirse el escrutinio de los votos y suscribirse las actas correspondientes.

Tomando en consideración los hallazgos de estas tres investigaciones y haciendo un análisis de los procedimientos en las mesas de sufragio los autores del presente informe plantean que para superar las limitaciones encontradas y elevar el desempeño de los miembros de mesa se hace necesario introducir significativos cambios tanto en la legislación como en los procedimientos internos para variar la manera como se les designa y, en general, como se conforman las mesas de sufragio.

Lo que propone este informe es, en resumidas cuentas, un rediseño de esos equipos y una simplificación de sus tareas a lo largo de la jornada electoral. Esto

supone, en lo fundamental, cambiar la forma de elección de los miembros de mesa, una disminución del material electoral manejado directamente por ellos, y una reducción de sus tareas, especialmente al momento de la instalación de la mesa y del escrutinio de los votos.

Para subrayar la importancia del presente trabajo cabe recordar que los miembros de mesa son la máxima y única autoridad electoral en las mesas de votación, durante el sufragio y escrutinio de votos el día de la jornada electoral, tal como lo establece expresamente la ley peruana. Ellos tienen, entre otras funciones, la responsabilidad de la instalación de las mesas de sufragio para que los ciudadanos puedan emitir su voto en las condiciones normadas por la Constitución y la ley. También garantizan que los votos emitidos correspondan a los ciudadanos efectivamente consignados en el padrón electoral y que el escrutinio refleje fielmente la voluntad de los electores expresada en las urnas.

Precisamente por la importancia de esta labor, y porque los estudios anteriores habían reportado dificultades recurrentes, era necesario ampliar la muestra de mesas estudiadas y afinar el análisis con miras a reflexionar más a fondo sobre el diseño actual de las mesas de votación en el Perú y generar las recomendaciones que llevaran a potenciar su desempeño en futuras elecciones.

El presente trabajo, como ya se señaló, estuvo a cargo del Centro de Investigación Electoral, unidad orgánica de la ONPE creada en 2001, la cual realiza investigaciones aplicadas con la finalidad de estudiar los procesos que se siguen en una elección para producir aprendizajes que permitirán mejorarlos.

El estudio que ahora se presenta es hasta ahora el más importante, tanto por la amplitud y el detalle de la información recogida como por la importancia de las recomendaciones planteadas. Con ello se expresa el carácter moderno de la ONPE como una institución que genera conocimiento y aprende a partir de su propia experiencia.

Con la información, las conclusiones y recomendaciones producidas por esta investigación, nuestra entidad, a través de su Centro de Investigación, tiene un valioso material para ajustar o modificar procedimientos en lo concerniente a sus actividades vinculadas con las mesas de votación, en lo que esté a su alcance con el marco legal vigente.

También estamos seguros de que esta investigación, aún cuando no se compartan plenamente sus conclusiones y recomendaciones, contribuirá a una mejor comprensión de lo que significa una jornada electoral y enriquecerá la discusión acerca de la reforma de los procedimientos y normas electorales. Después de todo, esa es la finalidad de la investigación: generar un conocimiento con base empírica para contribuir a mejorar lo que ya existe, en este caso, en el campo electoral.

Fernando Tuesta Soldevilla
Jefe Nacional
Oficina Nacional de Procesos Electorales

Introducción

La finalidad más importante del presente estudio ha sido generar un conjunto de recomendaciones que lleve a racionalizar y simplificar el funcionamiento de las mesas de votación durante una jornada electoral. Tal funcionamiento depende especialmente de tres factores: la manera en que son designados los miembros de mesa, la cantidad de materiales que deben manejar y la mayor o menor complejidad de los procedimientos que tienen que aplicar. En ese sentido, cabe recordar que cada uno de esos factores se ha configurado en el tiempo de manera distinta, siguiendo las exigencias y las posibilidades de cada período histórico electoral. Si cambian las características de un período, cambian también sus mecanismos electorales, entre ellos, la arquitectura de las antiguamente llamadas mesas receptoras de sufragio.

La modalidad utilizada para conformar las mesas de votación en el Perú no ha sido siempre la misma. En buena parte de la historia electoral del siglo XIX, las mesas receptoras de sufragio se conformaban con los primeros electores que llegaban a emitir su voto, lo que daba lugar a verdaderas trifulcas por el control de las mesas. Las cámaras del Congreso y los colegios electorales fueron en aquel primer siglo republicano los principales organismos electorales, pero no pudieron, o no les interesó, sacar adelante elecciones limpias ni justas.

En 1896 una reforma electoral trató de ordenar las tumultuosas y poco claras elecciones y estableció, por primera vez, una Junta Electoral Nacional como vértice superior de una estructura de organismos electorales que por primera vez abarcaba desde el nivel nacional hasta el distrital, pasando por los niveles departamentales y provinciales. En la base de esta pirámide se ubicaban las llamadas Comisiones Receptoras de Sufragio, las cuales atendían a unos 250 electores cada una.

Tales Comisiones Receptoras de Sufragio eran elegidas por las llamadas Juntas de Registro Provincial, compuestas por sólo cinco miembros, designados por sorteo entre los 25 mayores contribuyentes de la provincia. Las Comisiones Receptoras se encargaban de recibir los sufragios, realizar los escrutinios y enviar las actas a las Juntas Provinciales. En los primeros años de aprobada la reforma, la votación podía durar hasta seis días; la jornada electoral se llevaba a cabo de 11 de la mañana a 4 de la tarde y las cédulas, ánforas y actas eran guardadas cada noche con triple llave⁽¹⁾.

Lamentablemente, esta reforma no fue suficiente para garantizar la limpieza de las elecciones pero por lo menos daba cuenta de la creciente preocupación por los asuntos electorales.

⁽¹⁾ Ver Aguilar Gil, Roisida. Las elecciones de hace un siglo: La Junta Electoral Nacional de 1896-1912. Serie Documentos de Trabajo. Centro de Investigación Electoral. Oficina Nacional de Procesos Electorales. Lima. Perú. 2002.

Trece años más tarde, con la ley de elecciones municipales de 1909, aparece por primera vez en el siglo XX la modalidad del sorteo de electores para conformar las llamadas Mesas Receptoras de Sufragio. Al azar se tomaban seis electores de entre los 250 que votaban en la mesa.

De esos seis, tres eran titulares y tres suplentes. En términos generales, mas allá de ciertos ajustes en el procedimiento del sorteo, esta modalidad se ha mantenido ya 94 años y sigue vigente en la actualidad. En tal sentido, la antigüedad del procedimiento aplicado para designar a los miembros de mesa debe motivar la pregunta de si acaso no se hace necesaria una reforma.

Hagamos memoria de cómo era la escena electoral en 1909: El Perú aún vivía bajo el régimen de la República Aristocrática y el predominio político del Partido Civil. De acuerdo con la ley de reforma electoral de 1896, el voto era obligatorio pero restringido a los nacidos o naturalizados peruanos varones alfabetos mayores de 21 años. Se excluía del derecho al sufragio, además de las mujeres y los analfabetos, a los militares, policías, funcionarios judiciales y a autoridades políticas. El voto para Presidente y Congresistas era directo pero no secreto. El voto era público y en dos cédulas, una de las cuales se llevaban los electores como una manera de cuidar que su voluntad no fuera adulterada por los organismos electorales⁽²⁾.

Uno de los rasgos más propios de la época es que no existía una cédula de formato oficial. Cada elector llevaba sus cédulas, las cuales sólo seguían algunas pautas generales. Para ese entonces la votación podía durar dos días. Una referencia adicional es que la elección inmediatamente anterior a 1909 había sido la presidencial de 1908. El total de electores registrados ese año fue de 184,386, y el de votos válidos 133,732, todos para Augusto Bernardino Leguía, que al ser candidato único alcanzó la muy singular proporción del 100 % de los votos válidos. Dada la cantidad de electores registrados, el total probable de mesas giró alrededor de las 737 y el número total de miembros de mesa, sumando titulares y suplentes debió ascender a 4,422 ciudadanos.

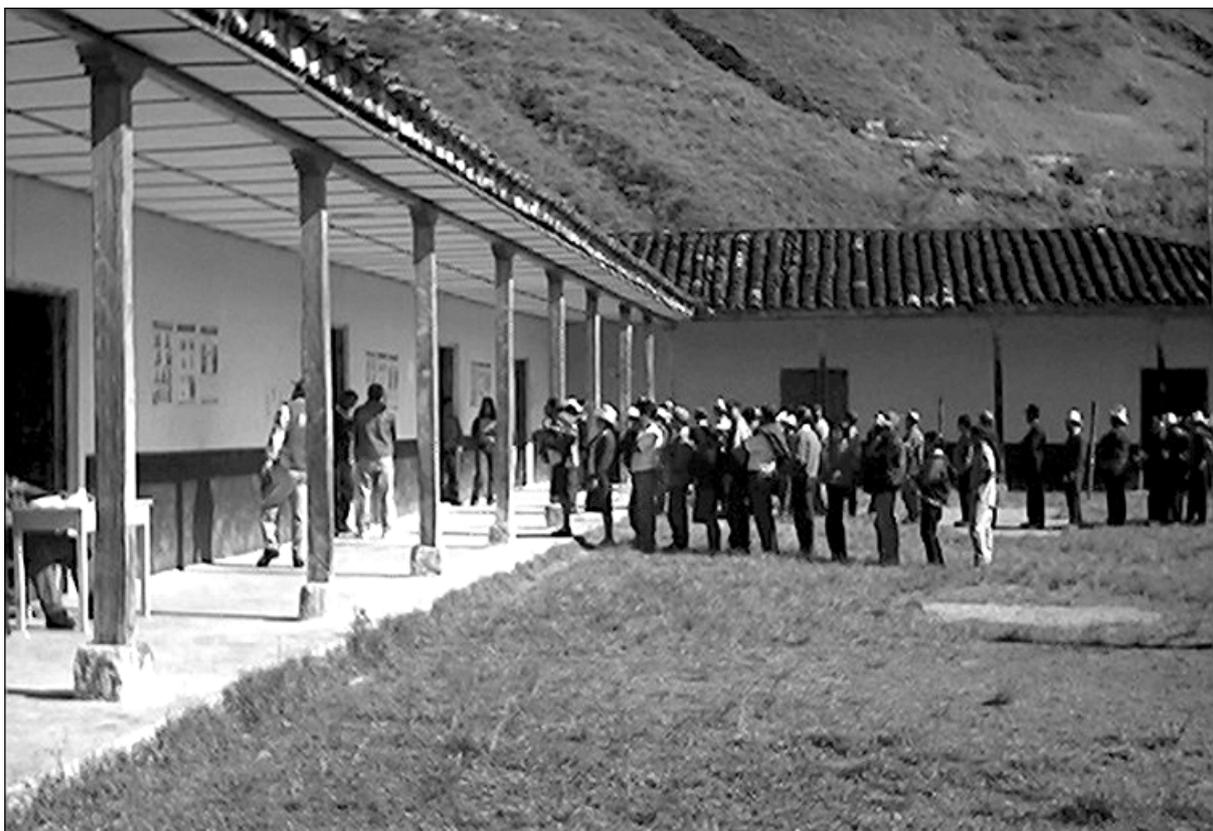
¿Es idónea esta modalidad de designación de miembros de mesa un siglo después? Actualmente los electores son más de 15 millones, las mesas superan las 95 mil y los miembros de mesa pasan de 570 mil en todo el país. Adicionalmente, debido a la multiplicación del electorado y a la mayor exigencia de credibilidad en los procesos electorales, los materiales y procedimientos de votación y de escrutinio se han hecho bastante más complejos.

La modalidad del simple sorteo de entre los electores para conformar las mesas, junto con la exposición a posibles tachas, puede satisfacer una de las exigencias para los miembros de mesa, que es la imparcialidad de su desempeño. Pero tal modalidad no facilita su capacitación ni ayuda a garantizar que asistan puntualmente y cumplan adecuadamente con su deber el día de la elección. Tal modalidad da por supuesto que los electores pueden ser ubicados, todos, por medio de la dirección domiciliaria que aparece en el padrón y que, una vez

⁽²⁾ Ver Paniagua Corazao, Valentín. El Derecho de Sufragio en el Perú. Revista Elecciones N° 2. Centro de Investigación Electoral. Oficina Nacional de Procesos Electorales. Lima. Perú. 2003.



El sufragio en el Perú en dos momentos diferentes. En las elecciones de 1908 (mesa ubicada en el Jirón Callao en Lima), y en la actualidad (local de votación en Cajamarca, Elecciones Regionales y Municipales de 2002).



ubicados e informados, acudirán a cumplir con las actividades de capacitación y con su función el día de la elección. Esta investigación y las otras dos realizadas anteriormente muestran que ese supuesto no se cumple en una parte importante del total de los miembros de mesa.

Por tal razón cabría que se tomen en cuenta otras modalidades para la designación de los miembros de mesa. En países con larga tradición democrática y con Estados poderosos, como los anglosajones y europeos, suele observarse que los miembros de mesa son contratados para desempeñarse como tales por los organismos electorales nacionales o locales a cambio de un buen pago. La imparcialidad de su función se garantiza por la supervisión de esos organismos electorales y la participación de los personeros de los partidos. Su capacitación y responsabilidad es facilitada por el hecho de ser una actividad remunerada. En América Latina, especialmente en Centroamérica, es frecuente que los miembros de mesa sean los representantes de los partidos competidores. El supuesto es que al estar presentes todos los competidores interesados, la suma de ellos garantizaría la imparcialidad. Cabe mencionar que esta modalidad depende de la mayor o menor cantidad y calidad de los militantes partidarios. Pero hay otros países latinoamericanos, como Ecuador, en donde los miembros de mesa son trabajadores que provienen del sector público, sector privado o centros universitarios.

Esta última modalidad podría ser la adecuada para el Perú, pues si se mantiene el sorteo y el plazo de tachas, así como la participación de personeros, garantizaría la imparcialidad de su desempeño. Y su reclutamiento a través de centros laborales o centros de estudios tendría los efectos siguientes: facilitaría las actividades de capacitación, ayudaría a canalizar los incentivos para los miembros de mesa y haría viable la aplicación de sanciones en caso de eventuales incumplimientos. Es altamente probable, además, que los niveles de cumplimiento aumentarían significativamente. Los incentivos no tendrían que ser necesariamente en dinero. Podrían consistir en días de descanso laboral o en ciertas bonificaciones en las calificaciones de cursos afines a la educación ciudadana para los estudiantes. Además, serían condiciones altamente motivadoras en comparación con la situación actual en que los miembros de mesa no reciben prácticamente nada a cambio de la intensa jornada dominical electoral.

Adicionalmente a la modalidad de designación de los miembros de mesa, el otro aspecto del diseño de las mesas de votación es el relativo a los materiales y procedimientos que se manejan durante la instalación, sufragio y escrutinio. Este aspecto también podría modificarse significativamente a fin de simplificar y aumentar la eficiencia de los miembros de mesa. Algunos de esos materiales son verdaderos anacronismos, como por ejemplo la tinta indeleble y el acta electoral para las fuerzas armadas.

La primera ley electoral que establece la tinta indeleble para impregnar el índice de los votantes es el Estatuto Electoral o Decreto Ley 11172 de 1949, promulgado durante el gobierno del general Manuel Apolinario Odría. Con ella se trataba de evitar que un ciudadano suplantase a otro, o que votase dos veces. Pero en la actualidad, con documentos de identidad que llevan foto digital y código de barras, y con padrones electorales que también llevan impresa la foto digital

del elector, la tinta indeleble aparece más como un elemento tradicional que como un material funcional para el acto de votación.

Por otro lado, la primera vez que una norma con rango de ley establece el ejemplar del acta electoral para las fuerzas armadas es la Ley 14250, promulgada en diciembre de 1962 por otro general, don Ricardo Pérez Godoy. La existencia de esta acta le otorga a las fuerzas armadas un papel de garante o tutor electoral que resulta fuera de época, especialmente ahora cuando las reformas últimas delimitan su función a la defensa nacional o, excepcionalmente, a determinados ámbitos de la seguridad interna.

También hay otros materiales electorales de más reciente introducción cuya existencia también debería ser evaluada. Por ejemplo, el acta electoral para las agrupaciones políticas, que se estableció para las elecciones generales del año 2001 como un documento que se entregaría a una suerte de representación de todos los partidos competidores en la mesa. Muy pocos ejemplares de esta acta han sido recogidos en los procesos de aquél año y en los posteriores. Por ello, tal acta debería dejar de existir.

Lo mismo debería suceder con el cartel con el nombre de todos los candidatos a regidores en las elecciones municipales que por ley debe colocarse en las cabinas de votación. Esas elecciones, como se sabe, son por lista cerrada y se asignan los regidores por principio de mayoría. No hay voto preferencial ni sistema proporcional. Además, los candidatos a regidores se retiran o son tachados hasta en la víspera de la elección, por lo que siempre aparecen incongruencias en los mencionados carteles. Por tales razones, tal material debería ser eliminado o reemplazado con carteles más simples, que informen sobre los nombres y símbolos, o números, de las listas y los nombres de sus candidatos a alcalde.

Hay, por otra parte, ciertos procedimientos que no le añaden legitimidad al sufragio ni al escrutinio pero que han sido establecidos por ley. Por ejemplo, el firmado por parte de los personeros que lo deseen, de cédulas, actas y padrón electorales. Por otro lado, la actual ley electoral no facilita que los miembros de mesa encuentren ya instalada por lo menos una parte de los materiales del sufragio que no tienen por qué esperar a que éstos lleguen para recién ser acondicionados.

La eventual supresión o modificación de esos y otros materiales y procedimientos de la mesa de votación simplificaría la labor de los miembros de mesa, facilitaría su capacitación, reduciría la jornada electoral y también disminuirían los costos del material electoral. Esa es la propuesta general de esta investigación cuya finalidad es poner bajo un análisis crítico la idoneidad del actual diseño de las mesas electorales en el Perú.

Como ya se ha mostrado, varios de los aspectos del actual diseño tienen más de medio siglo de existencia y en los últimos años se han producido grandes cambios en la escena electoral. Se han multiplicado la cantidad de electores y la cantidad de procesos electorales. Han aumentado considerablemente las exigencias para que los procesos electorales sean no solamente libres y justos sino

además eficientes. La tecnología de la información ha permitido automatizar el cómputo de los votos y la difusión de resultados. También han aparecido, y son usados, nuevos mecanismos de seguridad para la identificación de los ciudadanos y para la impresión de los materiales electorales. Mediante el llamado voto electrónico, pronto comenzarán a automatizarse el acto de sufragio y el escrutinio de los votos.

Eso quiere decir que han ocurrido grandes cambios sociales, políticos y técnicos en todo lo que está antes y después del funcionamiento de una mesa de sufragio. Pero en la conformación de ésta, y en sus procedimientos durante la jornada electoral, subsisten las pautas establecidas hace más de 50 años. Mediante esta investigación queremos promover que el cambio, en lo que tenga de positivo, también ocurra dentro de la mesa de sufragio, para que no siga siendo una especie de isla de conservación de materiales y procedimientos que ya no ayudan a la labor de garantes de la verdad del sufragio que los miembros de mesa siempre deberán cumplir.

Carlos Reyna Izaguirre
Director
Centro de Investigación Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales

Objetivos, metodología y participantes de la Investigación



El estudio Jornada Electoral Municipal y Regional 2002 es una investigación cuantitativa que realizó el Centro de Investigación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, durante el 17 de noviembre del año 2002, fecha en que se llevaron a cabo las elecciones regionales y municipales del mismo año.

El objetivo principal fue analizar el desempeño de los miembros de mesa, a fin de obtener elementos de juicio que contribuyan a mejorar el funcionamiento de las mesas de votación.

El estudio cubrió seis provincias del país: Arequipa, Chiclayo, Cusco, Huamanga, Lima y Maynas, las cuales conjuntamente aglutinan el 41% del total de electores a nivel nacional y el 42% de las mesas que se instalaron para esta elección, además de estar ubicadas en regiones diferentes, permitiendo cubrir diversas particularidades del electorado nacional.

MUESTRA PARA EL RECOJO DE INFORMACIÓN

La selección de las mesas de sufragio a observar en cada localidad se realizó en base a una muestra estadística cuyo tamaño fue de 600 casos y su extracción, al interior de cada provincia, se ejecutó de manera aleatoria (inicio aleatorio, sistemático y ordenado según ubigeo)⁽³⁾. El margen de error y los niveles de confianza se precisan en la tabla de la página siguiente.

El registro de información durante el día de los comicios requirió de la conformación de nueve equipos de trabajo liderados por igual número de coordinadores y asistentes de campo (uno por cada provincia y uno por

⁽³⁾ La muestra fué elaborada por la consultora Daniela Zacharías y tomó como marco muestral el listado de mesas de cada provincia, uno de cuyos campos es el UBIGEO. La inferencia válida es a nivel provincial.

cada cono de Lima), los cuales reclutaron, seleccionaron, entrenaron y coordinaron la participación de 600 encuestadores, cuya labor fue el recoger la información de las incidencias durante todo el acto electoral en las mesas de la muestra.

Tamaño de las muestras por provincia

	MESAS	MUESTRA	MARGEN DE ERROR	
AREQUIPA	3,368	85	8.8	10.5
CHICLAYO	2,635	85	8.8	10.5
CUSCO	1,299	85	8.6	10.3
HUAMANGA	788	80	8.7	10.4
LIMA	29,662	180	6.1	7.3
MAYNAS	1,537	85	8.7	10.3
TOTAL	39,289	600	3.3	4.0
			90%	95%

Del mismo modo, la supervisión de las actividades del estudio estuvo a cargo de los investigadores del Centro de Investigación Electoral de ONPE, quienes previamente fueron destacados a cada localidad materia de la indagación para efectos de apoyar en el entrenamiento a los encuestadores y observar la correcta aplicación de los procedimientos de recojo de información durante el día de las elecciones.

La información aquí expuesta, analiza la asistencia de los miembros de mesa a las capacitaciones, las horas de llegada y asistencia a los locales de votación, la composición de las mesas de sufragio, los procedimientos aplicados para designar como miembros a electores de cola, la hora de entrega de las ánforas a los miembros, la hora de llenado de las actas de instalación, las personas presentes durante este acto, y los incidentes ocurridos durante el mismo.

Del mismo modo, analiza la hora de inicio del sufragio, las pautas aplicadas durante la emisión del mismo, los incidentes e interrupciones sucedidas, las personas presentes y las horas de término del acto, al igual que los procedimientos aplicados para la confección del acta pertinente.

Finalmente, calcula el tiempo transcurrido entre el término del acto de sufragio y el inicio del escrutinio. Registra las personas presentes en esta parte final del proceso, la correcta aplicación de los procedimientos prescritos por la norma, las irregularidades producidas y la duración total del acto.

Además del análisis de dicha información, el estudio también realizó una evaluación del material y los procedimientos electorales que se siguen empleando en la gestión de las mesas de sufragio.

El presente informe final de la investigación está compuesto por siete secciones. Las cinco primeras, incluyen la información registrada durante todos los momentos de la jornada electoral. El objeto principal a estudiar, como ya anticipamos, fue el desempeño de los miembros de mesa, pero en menor medida, también hemos observado el accionar de

personeros, electores, observadores, fiscalizadores y demás personal de ONPE en los locales de votación.

La sexta sección presenta las conclusiones y recomendaciones a las que arriba el estudio y constituyen el aporte principal del documento. Estas conclusiones y recomendaciones han sido contrastadas con aquellas presentadas en investigaciones anteriores. También se han tenido en cuenta los resultados de una encuesta nacional, realizada en noviembre del año 2002, respecto a las percepciones del electorado sobre la organización de las Elecciones Regionales y Municipales del mismo año. Se han encontrado, en muchos casos, notables coincidencias que deben ser tomadas en cuenta.

La séptima sección, compuesta por los anexos del estudio, muestra la lista de distritos involucrados en cada provincia y las mesas que fueron materia de observación. Igualmente, presenta las hojas de registro de información que fueron empleadas.

Por otro lado, si bien el estudio fue ejecutado durante las Elecciones Regionales y Municipales de 2002, existen documentos y reportes provenientes de las Elecciones Municipales Complementarias realizadas en 2003, que han sido empleados como elementos de contraste y corroboración de algunas de las evidencias encontradas en la indagación principal.

Finalmente el equipo a cargo de la investigación estuvo dirigido por Carlos Reyna Izaguirre y coordinado por Ronny Cáceres Mauricci, quienes se hicieron cargo del diseño del proyecto de investigación y del análisis y elaboración del informe final. Ronny Cáceres asumió la capacitación de los coordinadores de provincias y de los encuestadores de Lima y Huamanga. Roisida Aguilar realizó la coordinación en el Cusco, Jessica Bensa se desempeñó en la coordinación de Maynas, Jorge Kajatt Mera hizo la coordinación en Chiclayo y Carlos Vargas León asumió la coordinación en Arequipa. La consultora Daniela Zacharías diseñó la muestra de mesas observadas y la consultora Patricia Zárate asesoró en el diseño del cuestionario y realizó un primer procesamiento de los resultados. En los distintos aspectos de la ejecución de esta investigación este equipo recibió valiosas recomendaciones y decidido respaldo del Jefe de ONPE, Fernando Tuesta Soldevilla, y de un amplio conjunto de funcionarios y trabajadores de la institución.

Jornada Electoral

Resultados del estudio
y notas relacionadas de las elecciones
municipales complementarias
de 2003

Acto de Instalación de las Mesas de Sufragio

MIEMBROS DE MESA: HORAS DE LLEGADA Y ASISTENCIA

La Ley Orgánica de Elecciones establece que los miembros de mesa deben acudir a los locales de votación a las 7.30 de la mañana, a fin de que las mesas sean instaladas a las 8.00 a más tardar.

Sin embargo, esta norma no fue enteramente cumplida en los comicios del 17 de noviembre de 2002. El análisis global de las cifras del estudio indica que la hora promedio de llegada fue las 7.46 de la mañana y que los miembros de mesa de las provincias estudiadas llegaron ocho minutos antes que los limeños. (7.44 horas y 7.52 horas, respectivamente).

A nivel de los cargos, y siempre en promedio, los presidentes de mesa concurrieron a las 7.38, luego llegaron los secretarios (7.41), los terceros miembros (7.45), y finalmente los suplentes, unos a las 7.52 y otros a las 7.56.

Llegada de miembros de mesa a instalación Porcentaje según cargos, rangos horarios y consolidados

NIVEL GLOBAL	Presidentes	Secretarios	Terceros miembros	Primeros suplentes	Segundos suplentes	Terceros suplentes
Antes de las 7.30	25.9%	24.4%	20.0%	14.9%	13.3%	11.2%
Entre 7.30 y 7.59	60.9%	56.5%	56.8%	50.8%	48.8%	51.2%
Entre 8.00 y 8.30	11.3%	16.9%	19.2%	28.0%	33.1%	28.4%
De 8.31 a más	1.9%	2.2%	4.0%	6.3%	4.9%	9.2%
PROVINCIAS ⁽⁴⁾	Presidentes	Secretarios	Terceros miembros	Primeros suplentes	Segundos suplentes	Terceros suplentes
Antes de las 7.30	30.9%	28.2%	22.7%	17.9%	13.7%	14.4%
Entre 7.30 y 7.59	56.5%	55.1%	55.5%	53.0%	51.4%	48.5%
Entre 8.00 y 8.30	10.8%	14.4%	18.2%	24.6%	31.4%	28.4%
De 8.31 a más	1.8%	2.3%	3.6%	4.5%	3.5%	8.7%
LIMA	Presidentes	Secretarios	Terceros miembros	Primeros suplentes	Segundos suplentes	Terceros suplentes
Antes de las 7.30	13.8%	14.8%	12.6%	7.9%	12.3%	4.6%
Entre 7.30 y 7.59	71.7%	59.9%	50.5%	45.6%	43.0%	56.9%
Entre 8.00 y 8.30	12.3%	23.2%	21.8%	36.0%	36.8%	28.4%
De 8.31 a más	2.2%	2.1%	5.0%	10.5%	7.9%	10.1%

⁽⁴⁾ Cuando hablamos de «Provincias» nos referimos a las provincias del interior del país donde se realizó el estudio: Arequipa, Chiclayo, Cusco, Huamanga y Maynas. Cuando nos referimos a «Lima», estamos haciendo alusión a la Provincia de Lima. Finalmente, cuando consolidamos un total «Global» hacemos un promedio ponderado de los indicadores de «Provincias» y de «Lima».

Finalmente, una desagregación a nivel de las provincias estudiadas nos indica que en Maynas la hora promedio de llegada fue de 7.28, en Arequipa y Huamanga 7.43, en Cusco 7.50, en Chiclayo 7.51 y en Lima 7.52.

En lo concerniente a la asistencia de miembros de mesa, en general concurren un 70% de los sorteados. Observando cargo por cargo, concurren 79% de los sorteados como presidentes, 83% de los secretarios, 75% de terceros miembros, 64% de primeros suplentes, 62% de segundos suplentes y 56% de terceros suplentes.

Porcentaje de asistencia de miembros de mesa sorteados

Según cargos y consolidados

	Global	Prov	Lima
Presidentes	79%	79%	77%
Secretarios	83%	84%	79%
Terceros miembros	75%	79%	66%
Primeros suplentes	64%	64%	63%
Segundos suplentes	62%	61%	63%
Terceros suplentes	56%	55%	61%

Porcentaje de asistencia de Miembros de Mesa sorteados

Según cargos y localidades materia del estudio

	Presidentes	Secretarios	Terceros miembros	Primeros suplentes	Segundos suplentes	Terceros suplentes
Arequipa	82.4%	88.2%	78.8%	80.0%	77.6%	70.6%
Chiclayo	87.1%	90.6%	83.5%	70.6%	71.8%	69.4%
Cusco	76.5%	83.5%	74.1%	72.9%	65.9%	60.0%
Huamanga	71.3%	77.5%	82.5%	70.0%	68.8%	60.0%
Lima	76.7%	78.9%	66.1%	63.3%	63.3%	60.0%
Maynas	78.8%	81.2%	74.1%	25.9%	20.0%	12.9%

En esta última tabla nótese el 90.6% de secretarios de mesa que acudieron en Chiclayo y el 12.9% de terceros suplentes que concurren en Maynas.

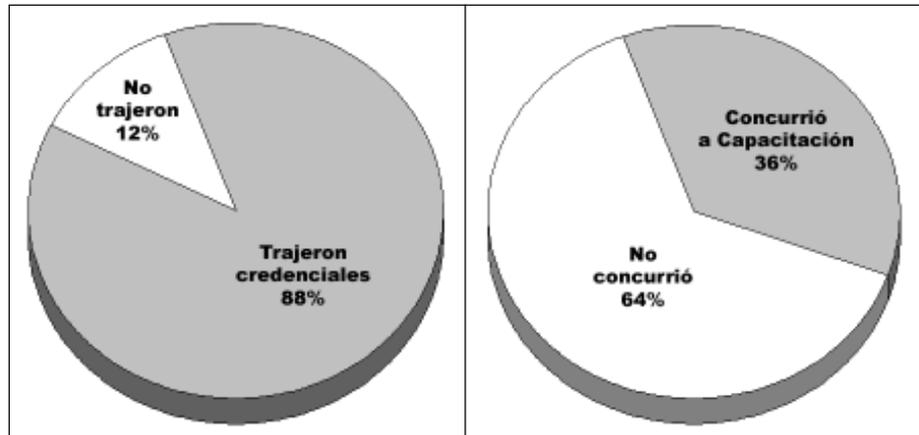
MIEMBROS DE MESA: USO DE ACREDITACIÓN Y ASISTENCIA A CAPACITACIÓN

Nuestros encuestadores interrogaron a los miembros de mesa, conforme iban llegando, sobre si portaban la credencial que les identificaba como tales y si habían concurrido a las sesiones de capacitación que cada ODPE había organizado. Las respuestas estuvieron libradas a la buena fé de los encuestados, por tanto las cifras reales pueden ser menores que lo afirmado.

Del total de miembros asistentes y a nivel global (Lima y las provincias estudiadas), un 88% informó que sí traían consigo sus credenciales y, contrariamente, un 12% manifestó haberla olvidado. Las cifras en un desagregado hasta nivel de provincias no manifiestan mayor variación, por tanto concluimos que hubo un grupo relativamente pequeño, pero

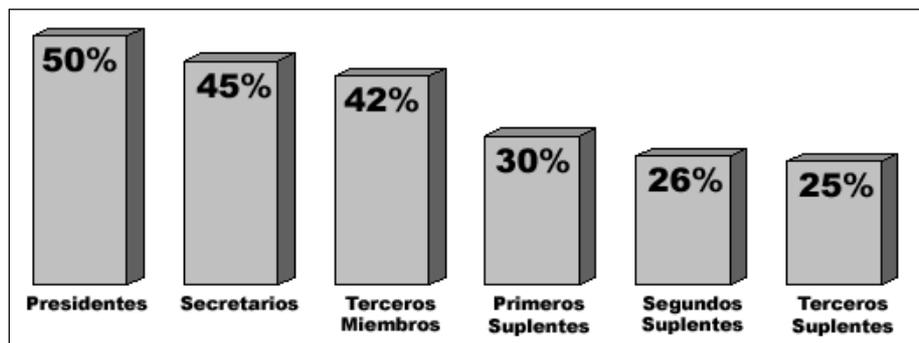
no carente de importancia, que no utilizó este documento para identificarse al momento de concurrir a los locales de votación.

Miembros que afirmaron portar su credencial y haberse capacitado
Porcentualmente a nivel global

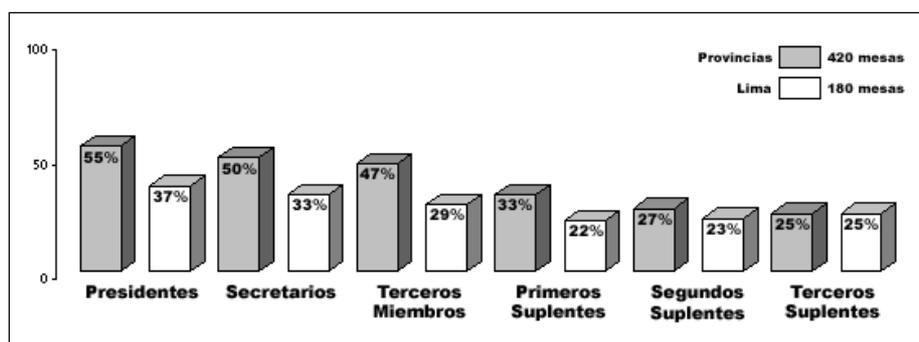


En cuanto a la concurrencia a la capacitación, sólo un 36% de los miembros sorteados manifestó que logró asistir. Sobre este total, si desagregamos las cifras a nivel de cargos, encontramos que los presidentes fueron aparentemente los más preocupados por entrenarse registrando una asistencia en 50%, los secretarios por su parte lo hicieron en un 45%, los terceros miembros en un 42% y los suplentes, según orden de sorteo, en un 30%, 26% y 25% respectivamente.

Miembros de mesa que afirmaron haber asistido a las capacitaciones
Porcentualmente a nivel global y por tipo de cargo

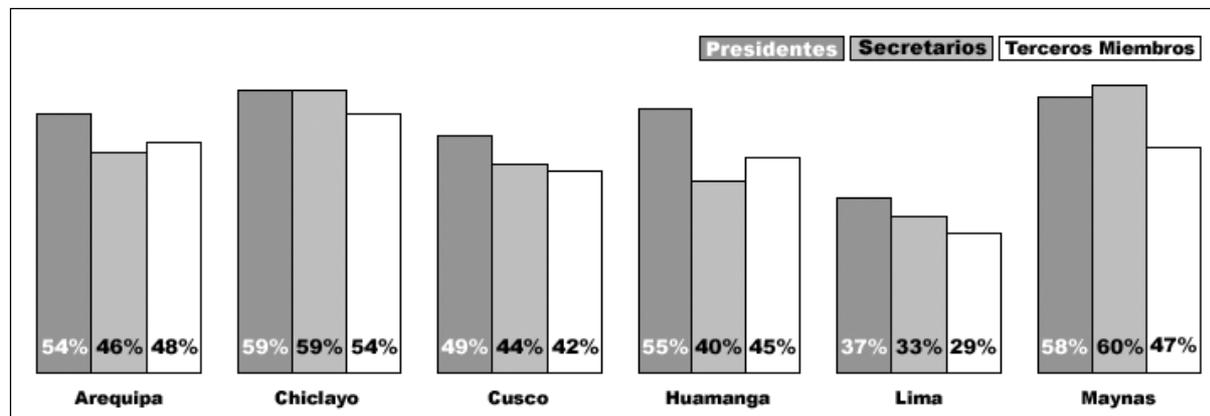


Miembros de mesa que afirmaron haber asistido a las capacitaciones
Por tipo de cargo y por provincias y Lima



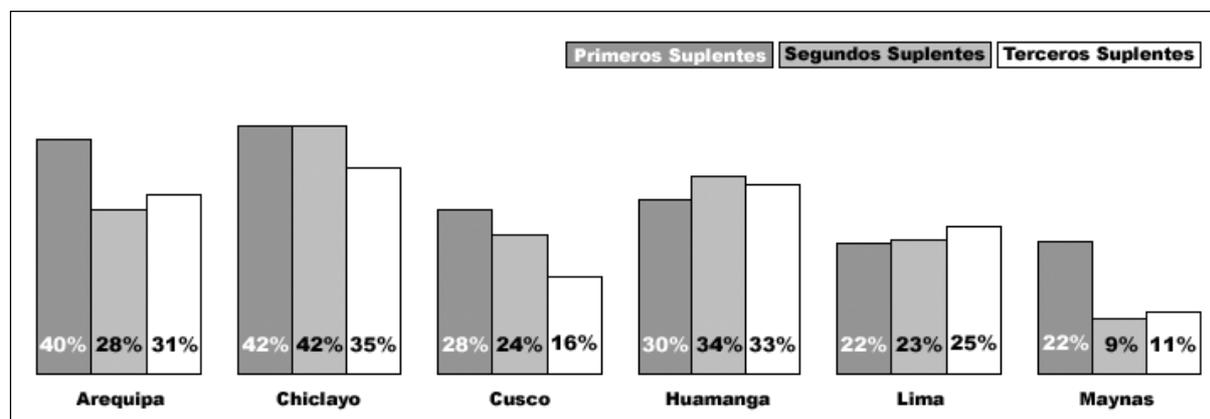
Miembros titulares que afirmaron haber asistido a las capacitaciones

Porcentualmente por todas la provincias comprendidas en el estudio



Miembros suplentes que afirmaron haber asistido a las capacitaciones

Porcentualmente por todas la provincias comprendidas en el estudio



LA JORNADA ELECTORAL 2002 EN COMPARACIÓN CON LAS ELECCIONES MUNICIPALES COMPLEMENTARIAS 2003

Por diversas razones, 13 distritos del país vieron anuladas sus elecciones locales en los comicios de noviembre de 2002, debido a lo cual se tuvo que realizar una elección complementaria el 6 de julio de 2003. Oportunidad que fue aprovechada para recolectar determinado tipo de información y compararla con las cifras obtenidas en el presente estudio.

ACREDITACIÓN DE LOS MIEMBROS DE MESA SORTEADOS

Dado el pequeño número de mesas de sufragio involucradas en esta elección complementaria (sólo 214 distribuidas en 19 locales de votación), ONPE previó la entrega «a domicilio» de las credenciales de miembros de mesa, con la finalidad de asegurar que el ciudadano sorteado se entere de su deber a cumplir y aprovechar el encuentro para instruirlo sobre las características más saltantes del cargo a ejercer.

La actividad tuvo relativo éxito. Un 17% de los sorteados no pudo ser ubicado, y del restante 83% que fué hallado en las visitas, sólo un 65% accedió a ser instruido personalmente. No obstante, los equipos de cada ODPE no se dieron por vencidos, pues en los talleres y simulacros organizados para el efecto, no sólo lograron concitar la participación de los que fueron capacitados a domicilio, sino inclusive de aquellos que no fueron hallados cuando se les visitó.

Entrega de credenciales

Cifras porcentuales sobre 1,284 sorteados



Modalidades de entrenamiento y asistencia de sorteados

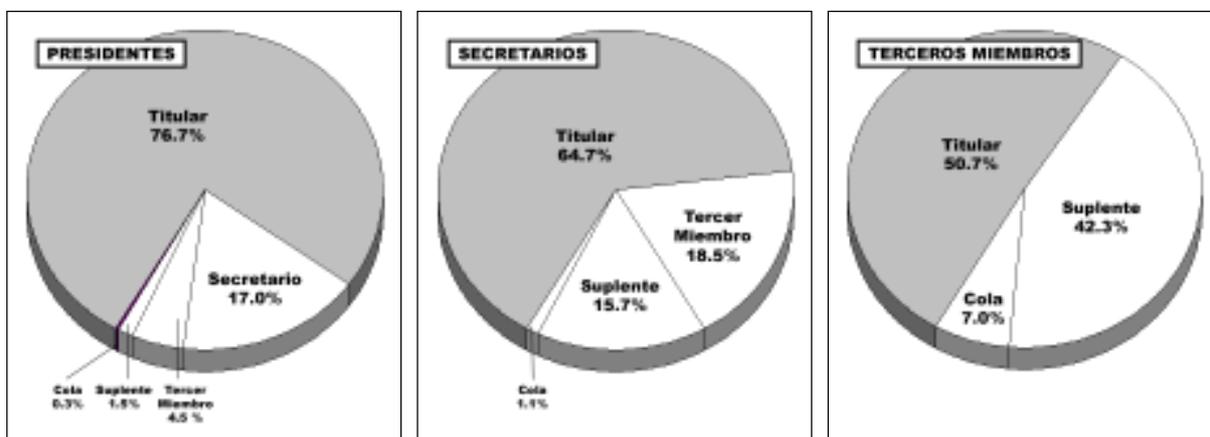
Durante visitas: 54%
En talleres: 38%
En simulacros: 45%

COMPOSICIÓN DE LAS MESAS DE SUFRAGIO EN LAS ELECCIONES DE 2002

La ley prescribe que las mesas deben estar compuestas en primera instancia por los miembros titulares y, ante la inasistencia de éstos, por los miembros suplentes. Si estos tampoco estuvieran, se conformarían con electores de cola de la misma mesa. Por tanto, el estudio buscó identificar el origen de los miembros que finalmente conformaron las mesas de sufragio y si se produjeron hechos irregulares al momento de la conformación.

En primer término y como vemos en las gráficas a nivel global, más de la mitad de las mesas del estudio estuvieron compuestas por miembros que resultaron sorteados como titulares y son los presidentes los que

Composición de las mesas de sufragio
Porcentualmente por cargo y origen del ciudadano que lo ocupó

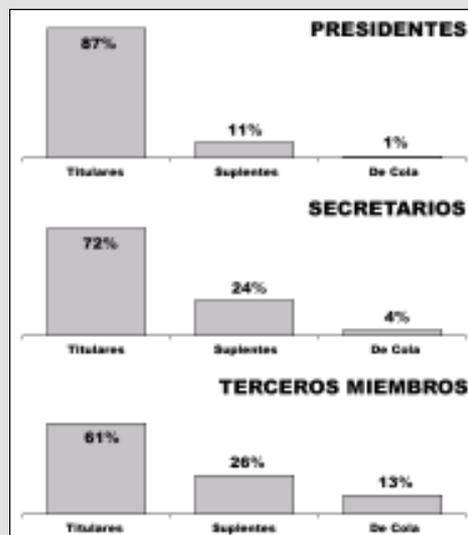


COMPOSICIÓN DE LAS MESAS DE SUFRAGIO EN LAS COMPLEMENTARIAS 2003

Aunque el método de recojo de información no fue enteramente similar al empleado durante el estudio de la elección de 2002, un vistazo rápido a los datos permite observar grandes similitudes a lo ocurrido en las Elecciones Regionales y Municipales de 2002:

- a. Más de la mitad de las mesas de sufragio (en este caso un promedio de 73% de ellas), estuvieron conformadas por miembros titulares.
- b. Fueron los presidentes de mesa los que acudieron en mayor proporción, seguidos por los secretarios y terceros miembros, con lo cual se vuelve a evidenciar que la participación de los sorteados es directamente proporcional al nivel jerárquico de sus cargos.
- c. Persistió la necesidad de recurrir a electores de cola para completar la composición de las mesas, siendo la incidencia igualmente mayor para los casos del cargo de tercer miembro. (7% en el caso del estudio de 2002 y 13% en la Elección Complementaria 2003).
- d. Como en las mesas del estudio de 2002, en Complementarias 2003 la designación de los electores de cola en reemplazo de ciudadanos sorteados fue realizada de acuerdo a ley, no habiéndose reportado incidente alguno.

Composición de las mesas
Porcentualmente por cargo y origen del ciudadano



presentan el mayor porcentaje de presencia (78%). Luego les siguen en orden decreciente los secretarios (65%) y los terceros miembros (51%).

Del mismo modo es notorio el reducido número de electores de cola que debieron reemplazar a los sorteados. La cifra de mesas con uno o más miembros provenientes de cola suma 46 sobre 600 mesas muestrales (8%) y el cargo que más ocurrencias de este tipo presentó es el de tercer miembro con 7% de la muestra (42 mesas).

Finalmente, otro hecho resaltante está constituido por el singular número de miembros sorteados que se apersonaron pero que rehusaron participar en la instalación de sus mesas.

Formalmente los que registraron su llegada deberían haber sido los que conformaran las mesas e iniciaran su instalación. Sin embargo, una rápida comparación entre los dos datos permite observar que esto no fue así. Un número significativo de los titulares que efectivamente concurren, por diversas razones desistieron de asumir la conformación de la mesa dejando su puesto al miembro inmediato siguiente o a los suplentes.

Este hecho que contraría lo establecido por la ley, ciertamente no impidió la instalación de las mesas pero sí puede haber sido origen de posibles retrasos del acto de votación. Veamos las comparaciones a nivel global entre los titulares que asistieron, los que conformaron las mesas y los que desistieron de hacerlo.

Presidentes	%	Secretarios	%	Ter. miembros	%
Concurrieron	79	Concurrieron	83	Concurrieron	75
Conformaron	77	Conformaron	65	Conformaron	51
Desistieron	2	Desistieron	18	Desistieron	24

Poco significativo. En Lima 2.2% y 1.7% en provincias.

Preocupante. En Lima 20.6% y 16.9% en provincias.

Igualmente preocupante. En Lima 26.1% y 23.3% en provincias.

Lamentablemente la hoja de registro no permitió registrar más detalles del fenómeno, sin embargo, los comentarios de nuestros encuestadores indican que entre las excusas presentadas están la falta de conocimientos para desempeñar el cargo y la falta de tiempo para permanecer en las mesas durante toda la jornada.

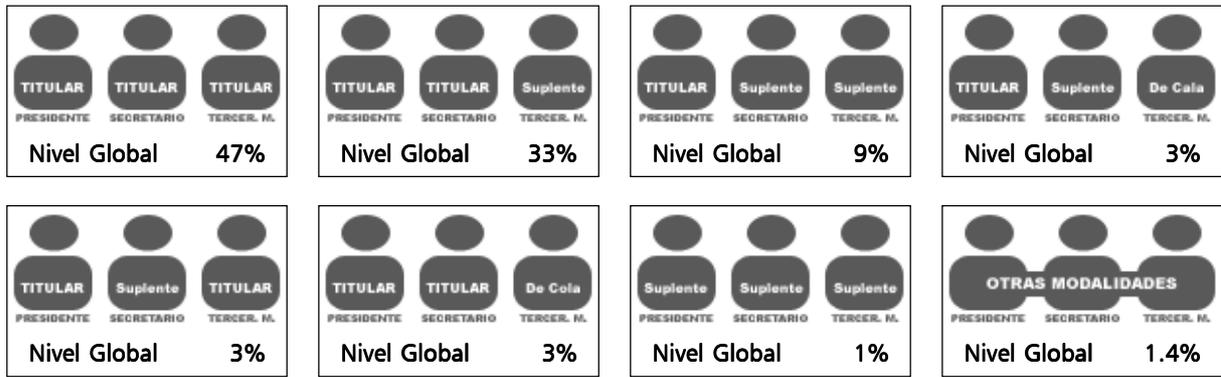
Finalmente, analizando la asistencia a la capacitación de los que abandonaron la misión, obtenemos que en el caso de los secretarios que desistieron, un 48% de ellos había afirmado que sí había ido a los entrenamientos. Caso similar sucede con los terceros miembros, donde la cifra de los que no cumplieron con su deber a pesar de afirmar haber sido capacitados asciende a 56%.

De la muestra tomada hubo cerca del 50% de mesas que estuvieron conformadas por lo menos con un miembro suplente y sólo 1% o 2% compuestas por 3 suplentes y ningún titular.

Del mismo modo, son pocas las mesas que registraron la designación de electores de cola como miembros de mesa. En total suman 46, lo que nos indica que sobre un total de 600 mesas observadas, en el 8% hubo, por lo menos, un miembro designado mediante esta modalidad.

Composición de las mesas de sufragio

Porcentualmente por tipo de composición y según origen de los ciudadanos



Dentro de «Otras modalidades» tenemos las variantes de SUPLENTE SUPLENTE COLA, TITULAR COLA COLA, TITULAR COLA TITULAR, COLA COLA SUPLENTE, COLA TITULAR COLA, SUPLENTE COLA COLA, SUPLENTE SUPLENTE TITULAR, SUPLENTE TITULAR SUPLENTE, SUPLENTE TITULAR TITULAR, TITULAR COLA SUPLENTE.

ENCARGADOS DE LA DESIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS PROVENIENTES DE COLA

Los procedimientos para esta designación también fueron registrados por el estudio y habrían sido manejados, en la mayoría de los casos, de acuerdo a ley. De los 46 casos reportados, en 39 de ellos los miembros fueron designados por el titular o suplente que ofició de presidente o por el presidente de la mesa anterior o posterior. Sólo en los restantes siete casos intervino ilegalmente el coordinador de local, o los miembros de las fuerzas armadas o fiscalizadores de los Jurados Electorales Especiales.

HORA DE ENTREGA DE LAS ÁNFORAS A LOS MIEMBROS DE MESA

Esta hora puede tomarse como el inicio formal del acto de instalación de las mesas de sufragio, pues es el momento en que la mesa ya ha completado el número requerido de miembros y procede a revisar el material electoral iniciando la instalación.

La hora global promedio de entrega de ánforas a las mesas constituidas fue de 8.28 de la mañana, es decir, cerca de media hora después del plazo estipulado por ley (8.00 a más tardar).

Arequipa	Chiclayo	Cusco	Huamanga	Lima	Maynas	GLOBAL
8:27 AM	8:16 AM	8:37 AM	8:15 AM	8:34 AM	8:30 AM	8:28 AM

Por otro lado, este registro también sirve para calcular varios datos que lamentablemente siempre quedan sin precisar. Nos ha permitido calcular, por ejemplo:

- El tiempo promedio que debió esperar el miembro de mesa que llegó más temprano a su mesa hasta el inicio de la instalación de la misma.
- Los minutos que corrieron entre el momento en que la mesa ya contaba con suficiente número de miembros sorteados para poder instalar y el momento en que comenzaron a hacerlo.
- El tiempo que tomó instalar la mesa y dar inicio al acto de sufragio.

En el primer punto, los miembros que más temprano llegaron a sus mesas lo hicieron promediando las 7.27 de la mañana, debiendo por tanto esperar 54 minutos hasta que se inicie la instalación. El cuadro siguiente presenta las horas promedio de llegada y los minutos de espera por localidad.

	Arequipa	Chiclayo	Cusco	Huamanga	Maynas
Llegada de primer miembro	7:21 AM	7:31 AM	7:28 AM	7:27 AM	7:15 AM
Entrega de ánforas	8:10 AM	8:16 AM	8:20 AM	8:15 AM	8:13 AM
Tiempo de espera	49 min.	45 min.	52 min.	48 min.	58 min.

	Lima	Provincias	GLOBAL
Llegada de primer miembro	7:32 AM	7:25 AM	7:27 AM
Entrega de ánforas	8:34 AM	8:15 AM	8:21 AM
Tiempo de espera	1h. 2 min.	1 hora	54 min.

En el segundo punto, si confrontamos la hora promedio en que las mesas ya contaban con un número suficiente de miembros sorteados para instalar (entre titulares y suplentes), y la hora de entrega de ánforas, observaremos que median 32 minutos. Retraso que puede ser atribuido a la indecisión usual de los miembros de mesa para decidir quien se queda e instala las mesas, o en todo caso, a demoras en la entrega de las ánforas por parte de los coordinadores de local o mesas.

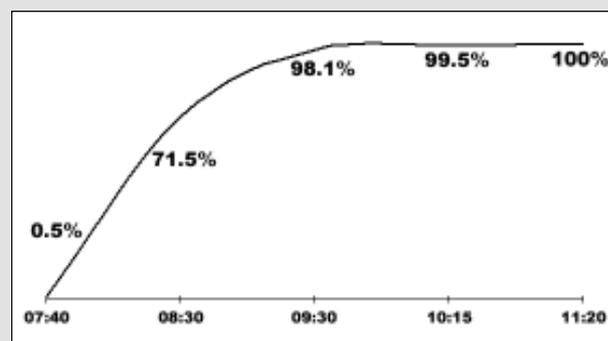
EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES COMPLEMENTARIAS 2003 LAS MESAS DE VOTACIÓN SE INSTALARON MÁS TEMPRANO

Ciertamente el número de mesas era apenas el 0.22% del número registrado en los comicios de 2002. Sin embargo, eso no descarta que podamos hacer ciertas observaciones.

A diferencia de las elecciones Regionales y Municipales de 2002, en las Complementarias de 2003, ya a las 8.30 de la mañana el 71.5% de mesas estaban instaladas y empezando el acto de sufragio (poco más de un hora de anticipación).

La primera mesa en culminar su instalación y quedar expedita para iniciar el sufragio se ubicó en el distrito de Caspizapa (Provincia de Picota, Departamento de San Martín) a las 7.40 de la mañana. La última, se reportó a las 11.20 en el distrito de Madre de Dios (Provincia de Manu, Departamento de Madre de Dios), y la razón de su demora se debió a la inasistencia del tercer miembro y la ausencia de electores en cola que pudieran ocupar su puesto. Todo motivado por causas naturales dado que el bajo caudal de un río (única vía de comunicación hacia el poblado) no permitía el rápido desplazamiento de electores al local de votación.

Progreso de Instalación de las mesas de sufragio
En acumulados porcentuales sobre 214 mesas



	Arequipa	Chiclayo	Cusco	Huamanga	Maynas
Miembros suficientes	7:45 AM	7:53 AM	7:51 AM	7:46 AM	7:41 AM
Entrega de ánforas	8:10 AM	8:16 AM	8:20 AM	8:15 AM	8:13 AM
Tiempo de espera	25min.	23min.	29min.	29min.	32min.

	Lima	Provincias	GLOBAL
Miembros suficientes	7:54 AM	7:47 AM	7:49 AM
Entrega de ánforas	8:34 AM	8:15 AM	8:21 AM
Tiempo de espera	40min.	28min.	32min.

Finalmente, en el tercer punto se observa el tiempo que tomó instalar la mesa e iniciar el sufragio de los electores. Globalmente fueron 58 minutos los requeridos para cumplir con esta parte del proceso, aunque, desagregadamente, en Lima tomó 1 hora con 15 minutos. Esto es, 34 minutos más que el promedio en provincias (sólo 41 minutos para instalar).

	Arequipa	Chiclayo	Cusco	Huamanga	Maynas
Promedio entrega ánforas	8:10 AM	8:16 AM	8:20 AM	8:15 AM	8:13 AM
Promedio inicio votación	9:09 AM	9:22 AM	9:15 AM	9:20 AM	9:10 AM
Duración de instalación	59min.	1h. 6min.	55min.	1h. 5min.	57min.

	Provincias	Lima	GLOBAL
Promedio entrega ánforas	8:34 AM	8:15 AM	8:21 AM
Promedio inicio votación	9:15 AM	9:30 AM ⁽⁵⁾	9:20 AM
Duración de instalación	41min.	1h. 15min.	59min.

EL LLENADO DE PRIMERA ACTA EN COMPLEMENTARIAS 2003

Durante esta elección llevada a cabo en julio de 2003, ONPE incidió en el cumplimiento de los procedimientos que exigen la confección de las actas consignadas para cada momento del acto electoral.

El resultado fue que, a pesar de su sencillez, el tiempo que tomó el llenado del acta de instalación sobre 214 mesas instaladas, fue de 28 minutos aproximadamente.

DURACIÓN Y HORA DE LLENADO DEL ACTA DE INSTALACIÓN

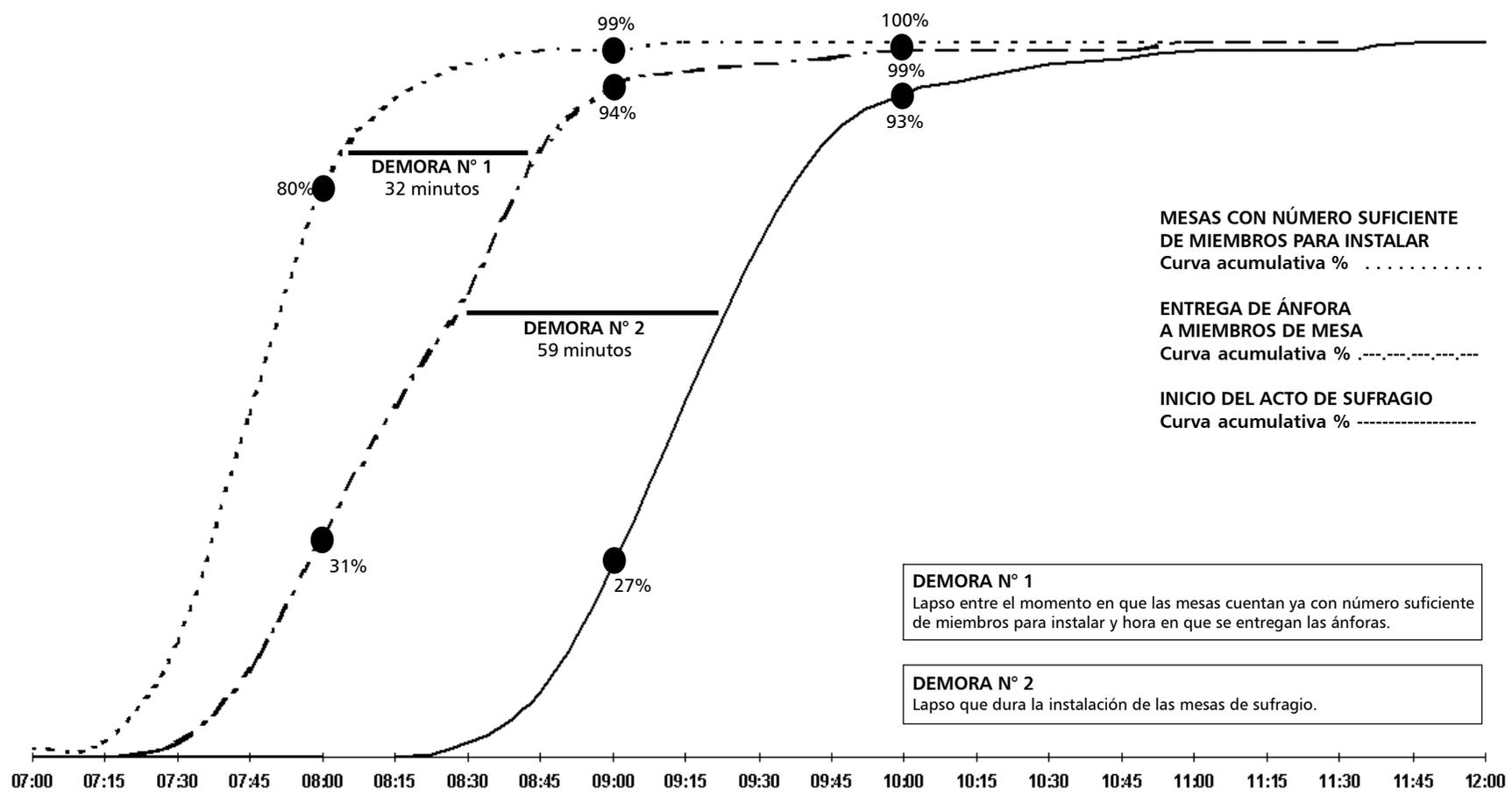
Esta información no pudo ser obtenida de manera fidedigna, pues, en su gran mayoría, los miembros de mesa no respetaron la norma que prescribe el llenado del acta de instalación como paso previo al inicio del acto de votación.

Según los comentarios alcanzados por el personal de campo del estudio, el desconocimiento de los procedimientos, la presión del electorado para sufragar y las demoras en la instalación de las mesas originaron que los miembros postergaran el llenado de las actas hasta encontrar un momento de baja actividad para poder hacerlo. Este fue, en algunos casos, durante el acto de votación y en el peor de los casos, al final, en el momento mismo de llenar el acta de escrutinio.

⁽⁵⁾ Cifra similar a la obtenida por la Asociación Transparencia, la cual en su primer informe de observación sobre la provincia de Lima, establece que el 96.8% de mesas de la localidad iniciaron el acto de sufragio promediando las 8.30 y 10.00 de la mañana.

Comparación entre tres momentos previos al inicio del sufragio

Lapsos entre el momento en que se completan los miembros para instalar, la hora de entrega de ánforas y el inicio del sufragio



DEMORA N° 1
Lapso entre el momento en que las mesas cuentan ya con número suficiente de miembros para instalar y hora en que se entregan las ánforas.

DEMORA N° 2
Lapso que dura la instalación de las mesas de sufragio.

OTRAS PERSONAS PRESENTES DURANTE LA INSTALACIÓN

El promedio de personas presenciando la instalación fue de cinco. Una de ellas era el coordinador de mesa y las restantes cuatro fueron personeros de las organizaciones políticas. El desagregado adjunto ordena los datos en rangos a nivel global y separando Lima de provincias.

Nótese como el número de personas presentes es sensiblemente mayor en las mesas de provincias, hecho que estuvo asociado a que en ellas hubo dos elecciones, las regionales y las municipales, mientras que en Lima hubo sólo elecciones municipales.

	Lima	Provincias	Global
Con nadie	2.8	1.9	2.2
Entre 1 y 3	47.8	20.7	28.8
Entre 4 y 6	42.2	41.7	41.8
De 7 a más	7.2	35.7	27.2

INCIDENTES QUE ALTERARON LA INSTALACIÓN

La información consigna que en el 78% de las mesas estudiadas, la instalación no evidenció más complicaciones que aquellas que son usuales al acto, generadas mayormente por las demoras en la conformación de las mesas, el gran número de materiales a emplear o el desigual nivel de entrenamiento de los miembros⁽⁶⁾.

	Lima	Provincias	Global
No hubo incidentes	81%	77%	78%
Protestas por desconocimiento de los procedimientos	5%	11%	9%
Protestas por demora en conformación de mesa	6%	7%	7%
Demora en la llegada de material electoral	6%	3%	3%
Interferencias o demoras provocadas por personeros	3%	3%	3%

En el caso específico de demoras en la llegada de material electoral a las mesas, éstas afectaron a un 3% de las mesas en provincias y a un 6% en Lima. En casi todos los casos, los materiales faltantes fueron los carteles de candidatos, que fueron inmediatamente subsanados en los mismos locales de votación⁽⁷⁾.

Finalmente, en lo referente a las interferencias por parte de los personeros, el personal de campo examinó el rol de estos actores resaltando únicamente algunos excesos, como son la pretensión de dirigir el proceso de instalación de las mesas, discutir con los miembros de mesa o exigir otras potestades no expuestas en la ley.

⁽⁶⁾ Como afirmábamos al describir los objetivos y la metodología de la investigación, la ONPE realizó paralelamente al estudio, un sondeo a nivel nacional a fin de evaluar el impacto de las campañas y la imagen institucional a nivel de la ciudadanía. Los resultados de esta encuesta corroboran nuestra afirmación pues, si bien un 97% de electores no hizo referencia a complicaciones, el restante 3% sí aludió a retrasos ocasionados principalmente por la inexperiencia de los miembros de mesa y el desorden producido por tumultos alrededor de las mesas de sufragio.

⁽⁷⁾ Cabe tener en cuenta que las listas de candidatos sufren cambios por tachas o renunciaciones hasta los últimos días previos a la elección, lo cual afecta la elaboración y distribución oportuna de dichos carteles. Esto debiera ser materia de una rectificación de la norma, para que no se afecte la eficaz elaboración y distribución de los materiales electorales.

Acto de Sufragio

HORA DE INICIO DEL SUFRAGIO

Este momento se define por el instante en que el presidente de mesa emite su voto. En promedio se llevó a cabo a las 9.20 aunque, como vemos en la tabla adjunta, en provincias se inició antes (9.15) que en Lima (9.30).

Arequipa	Chiclayo	Cusco	Huamanga	Lima	Maynas	Provincias	Global
9:09 AM	9:22 AM	9:15 AM	9:20 AM	9:30 AM	9:10 AM	9:15 AM	9:20 AM

Cruzar esta información con aquella correspondiente a la entrega del ánfora nos brinda datos interesantes. Primero, que haciendo la generalización transcurre, en promedio, 1 hora con 53 minutos desde que llega el primer miembro a constituir la mesa hasta que se inicia el sufragio. Segundo, que la duración promedio de la instalación sería de 59 minutos, que es el tiempo que corre entre la entrega del ánfora y el inicio de la votación.

Si se reducen estos tiempos, el resultado directo será un inicio de sufragio bastante más rápido.

NÚMERO DE PERSONAS PRESENTES POR MESA EN COMPLEMENTARIAS 2003

El comportamiento y la cifra es la misma. Sobre 214 mesas de sufragio habilitadas para esta elección, la media de personas presentes durante la instalación fue de 5 (cuatro de ellas personeros). Número que se reduce a 4 en el momento del sufragio.

OTRAS PERSONAS PRESENTES DURANTE EL SUFRAGIO

Esta información fue promediada por el personal de campo a nivel de cada mesa de muestra tomando en cuenta el lapso que duró el acto de sufragio hasta media hora antes de que concluya. El número promedio de espectadores en la globalidad de las mesas estudiadas fue de cuatro. Todos ellos personeros.

Al igual que en la instalación, en el sufragio se aprecia que en las mesas de provincias hay una mayor cantidad de personas presentes respecto a las mesas de Lima.

Personas presentes durante el acto de sufragio Según rangos y agrupados geográficamente

	Lima	Provincias	Global
Con nadie	3.9%	2.4%	2.8%
Entre 1 y 3	69.4%	28.6%	40.8%
Entre 4 y 6	26.1%	45.5%	39.7%
7 a más	0.6%	23.6%	16.7%

CONOCIMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES PARA LA EMISIÓN DEL SUFRAGIO POR PARTE DE LOS ELECTORES

El estudio pretendió también observar cómo procedían los electores en la emisión del sufragio, así como el tipo de consultas que interponían a los coordinadores de local o mesa, a los miembros de mesa o a los observadores, al respecto.

Los informes, al margen de las usuales preguntas del electorado sobre la ubicación física de sus mesas de votación o sobre la solución a problemas originados por la pérdida o sustracción de documentos necesarios para sufragar⁽⁸⁾, no registran mayores inconvenientes respecto a la aplicación de procedimientos.

Aparentemente la cercanía entre las elecciones generales de 2000, 2001 y la Regional y Municipal de 2002, aparte de la sostenida campaña de información que la ONPE desarrolló a lo largo de todo el proceso⁽⁹⁾, tuvieron un efecto positivo en los electores.

Los encuestadores resaltan evidencias de una alta familiaridad con los procedimientos de sufragio por parte de los ciudadanos, aún cuando en provincias del interior del país se tenía que votar en dos elecciones en vez de una.

Por el lado de las condiciones físicas para la emisión del voto, los aspectos observados tomaron en cuenta la calidad de las cédulas de sufragio, la ubicación de las mesas y la utilidad de las cabinas de votación.

Sobre el punto relativo a la calidad de las cédulas no existió comentario negativo alguno. Ni de fondo, en aspectos de contenidos como son los nombres, símbolos de las agrupaciones y fotos de candidatos; ni de forma, en lo tocante a los colores identificatorios o diagramación de las mismas⁽¹⁰⁾.

Caso similar sucedió con las cabinas de votación y los ambientes donde funcionaron las cámaras secretas. Salvo tres ocurrencias (una en Maynas y dos en Huamanga), donde se registró la presencia de inscripciones proselitistas oportunamente borradas por los miembros de mesa, tanto las cabinas como las cámaras demostraron estar convenientemente acondicionadas.

⁽⁸⁾ El estudio no pudo identificar y tratar de cuantificar las razones por las cuales un determinado número de ciudadanos no pudo sufragar. Los encuestadores sólo podían observar, mas no interrogar a los electores. No obstante, en el sondeo nacional de electores realizado por ONPE, si se establece una suerte de tipología que permite señalar presuntas razones que imposibilitaron el voto. Según este estudio, sólo un 4% de los encuestados no pudo sufragar, y sobre este total, los principales impedimentos aducidos fueron: Por pérdida o robo del DNI (30%), por no haber tramitado el DNI y tener deteriorada la antigua Libreta Electoral (23%), y por no haber realizado a tiempo el cambio domiciliario y tener problemas laborales para viajar (23%).

⁽⁹⁾ La encuesta nacional de electores realizada por ONPE refuerza esta observación. A nivel nacional y luego de los comicios, el 80% de encuestados afirmó haber recibido información sobre cómo votar. Sobre este total, un 71% lo hizo por televisión; 36% mediante afiches, folletos y posters de ONPE; 36% mediante cuñas y programas radiales; 15% gracias a los programas televisivos propalados por ONPE; 12% mediante periódicos; 8% asistiendo a los simulacros y capacitaciones públicas de ONPE; y el restante 17% vía internet, kioscos de información y otros.

⁽¹⁰⁾ La misma encuesta confirma que durante el día de los comicios, el 94% a nivel nacional encontró facilidades para ubicar sus mesas de votación. Igualmente, una cifra idéntica afirma que la calidad de impresión de las cédulas (nombres de agrupaciones, símbolos y fotos, al igual que el papel e impresión) fueron los adecuados. Por otro lado, un 88% afirmó que las cámaras y cabinas de votación se encontraban adecuadas y garantizaban la confidencialidad del voto.

Donde si existieron recomendaciones producto de la observación, fue sobre la ubicación de más de una mesa de votación compartiendo el mismo ambiente físico. No fue generalizado, pero este hecho, en algunos casos, provocó aglomeraciones en las colas de electores, exceso de personas observando el acto (recordar el promedio registrado de personeros por mesa) y hasta ciertas confusiones, por parte de los electores, a la hora de depositar las cédulas en las ánforas⁽¹¹⁾.

INCIDENTES CON PERSONEROS DURANTE LA VOTACIÓN⁽¹²⁾

Al margen de las normales tensiones que se suelen generar en la relación miembros de mesa/personeros durante una votación, el estudio buscó evaluar el cumplimiento de la ley en dos aspectos específicos: la acreditación de personeros y si se produjeron hechos que forzaron el desalojo de los mismos.

En líneas generales, las gestiones de acreditación se desarrollaron de acuerdo a ley, aunque en un significativo 10% de mesas de la muestra (60 casos) ocurrieron hechos que impidieron una conveniente acreditación y el eficaz cumplimiento de sus funciones por parte de los Personeros.

La tabla siguiente presenta a nivel global las razones esgrimidas para impedirles la acreditación y un rápido vistazo de las mismas permite observar que buena parte de las razones aducidas por los miembros de mesa no tienen fundamento legal⁽¹³⁾. Esto evidencia un cierto desconocimiento, por parte de los miembros de mesa involucrados, de las verdaderas causales legales para no admitir la acreditación de un personero.

Razones utilizadas para impedir la acreditación a algunos personeros Según tipo de razones, número de personeros y mesas de sufragio

	Personeros implicados	Número de mesas
Por llegar después de la Instalación	44	27
Por llegar al cierre de la votación	9	4
Por no portar original de credencial	18	15
Por no portar DNI	2	2
Por existir duplicidad de personeros	5	5
Por interferir en la funciones de la mesa	11	7
Total casos	89	60

Por otro lado, en un 2% de mesas de la muestra (13 casos), se produjeron desalojos de personeros. Este bajo porcentaje indica que en términos generales los personeros no incurren en conflictos con los miembros de mesa.

⁽¹¹⁾ El sondeo nacional realizado por ONPE entre electores, también registra esta incomodidad. Un 3% de los encuestados afirmó haber experimentado inconvenientes para sufragar, siendo las principales razones (según ellos), el desorden y el gran número de personas presentes en los ambientes donde funcionaron las mesas de votación.

⁽¹²⁾ Este apartado no incluye los incidentes producidos en cerca de 50 distritos del país una vez que concluyó la votación.

⁽¹³⁾ Al margen de estos hechos generalmente aislados, la encuesta nacional revela que un 94% de los consultados consideró que los miembros de mesa actuó de manera imparcial.

En la siguiente tabla se precisan las cifras y razones que grafican este aspecto.

Razones utilizadas para desalojar a algunos personeros

Según tipo de razones, número de personeros y mesas de sufragio

	Personeros implicados
Por inducir a electores	4
Por interferir con la labor de los miembros de mesa	4
Por realizar propaganda política	2
Por tener una credencial incorrectamente otorgada	2
Por no portar DNI	1
Total casos	13

PAPEL JUGADO POR LOS OBSERVADORES ELECTORALES

Contrariamente a otras elecciones, donde los observadores tuvieron una especial participación, en esta oportunidad su papel no fue notorio registrando su presencia en sólo 24 mesas (4%) del total analizado en el estudio. Esto refleja la distensión política que caracterizó la elección, en comparación, por ejemplo, a los procesos de los años 1998, 2000 y 2001.

Por otro lado, su presencia no generó objeción alguna, salvo en dos casos donde ilegalmente se les desalojó luego de concluido el acto de sufragio.

MESAS QUE ACTUARON CON MENOS DE TRES MIEMBROS

La ley establece claramente que en ningún momento del acto electoral las mesas de sufragio deben actuar con un número incompleto de miembros. Sin embargo, sobre el total de mesas seleccionadas para el estudio, un 17% de ellas registró la ausencia de alguno de sus miembros en un determinado momento de la votación.

Razones de ausencia de los miembros de mesa

Porcentaje por razón aducida, agrupados a nivel de Lima, provincias y global

	Lima	Provincias	Global
Para ir a almorzar	69%	66%	67%
Conversar	22%	23%	22%
Consultar o traer materiales	9%	7%	8%
Almorzar y no regresar	0%	4%	3%

Total de casos: 103 / Casos Lima: 32 / Casos provincias: 71

La razón más aducida para abandonar temporalmente el ejercicio del cargo fue el ir a almorzar o a comprar comestibles (67%). Seguidamente estuvo el hecho de descansar un rato caminando por el local de votación o conversando con amistades (22%), y el realizar consultas al coordinador de local de votación o reaprovisionarse de material faltante (8%).

Cabe indicar que en un 3% de mesas de provincias en que se ausentó algún miembro de mesa, el abandono temporal se convirtió en permanente, pues los miembros, arguyendo ir a almorzar, nunca regresaron y las mesas, contrariamente a la ley, continuaron su labor sin ellos. Las razones aducidas para estas ausencias durante la jornada electoral plantean la necesidad de aliviarles la tarea introduciendo modificaciones en los procedimientos y proporcionándoles refrigerios.

RESOLUCIÓN DE DUDAS POR PARTE DE LOS MIEMBROS DE MESA

El proceder de los miembros de mesa en caso de que tuvieran dudas fue una de las interrogantes que el estudio quería resolver y los resultados se presentan a continuación.

Tanto en Lima como en las provincias estudiadas, los miembros privilegiaron resolver sus dudas consultando entre ellos o al coordinador de mesa o local, dejando a la cartilla de instrucciones para miembros de mesa en un significativo tercer lugar en cuanto medio para despejar las dudas.

	Lima	Provincias	Global
Hacían consultas entre ellos	89%	85%	86%
Consultaban al coordinador de local o mesa	74%	74%	74%
Revisaban la cartilla para miembros de mesa	62%	57%	58%
Consultaban a los personeros	21%	16%	19%
Consultaban al fiscalizador del JEE	9%	16%	14%
Consultaban a los observadores electorales	11%	9%	9%
Consultaban a los electores	1%	1%	1%
Consultaban a los miembros de las FFAA o PNP	1%	0%	0%

Nótese que en provincias la consulta a la cartilla es aún menor que en Lima. Estos datos debieran llevar a cartillas más sencillas y manejables, así como más centradas en las preguntas frecuentes durante el proceso de instalación, sufragio y escrutinio.

INTERRUPCIONES E INCIDENTES DURANTE LA VOTACIÓN⁽¹⁴⁾

El estudio revela que en un 15.5% de las mesas observadas se registró algún tipo de incidente que paralizó momentáneamente el acto de sufragio. Sólo podemos realizar análisis globales sobre estos datos y un ordenamiento simple de los hechos nos brinda este resultado.

Según los detalles expuestos por los investigadores en cada localidad, las discusiones con personeros o electores fueron usualmente originadas

⁽¹⁴⁾ El sondeo a nivel nacional corrobora lo registrado por nuestros encuestadores. Del total de encuestados, el 85% informó no haber notado problemas en la organización del proceso electoral, salvo los clásicos desacuerdos entre miembros de mesa y personeros o algunos tumultos en los locales de votación producto de la afluencia de electores. Igualmente un 84% de ellos afirmó que los locales se encontraban limpios de propaganda política y proselitismo. Por otro lado, sólo un 15% de los encuestados indicó haber presenciado actos irregulares respecto a la organización y a la conducta de representantes de agrupaciones políticas.

por errores o confusiones en la aplicación de procedimientos. Entre ellos está el tiempo que le tomaba a la mesa el acreditar a personeros, las interferencias de estos en la labor de los miembros, la falta de cédulas firmadas y las aparentemente persistentes exigencias de los electores para que se agilice el proceso de votación.

ORIGEN DE INTERRUPCIONES	casos
Discusiones con personeros y electores	67
Discusiones pues miembros querían almorzar	13
Rechazo a usar tinta o derrame de ella	5
Reemplazo de miembro de mesa	2
Falta de cédulas	2
Electores ebrios	2
Propaganda política	1
Entrega de polos	1
Total	93

Se puede afirmar que tanto la cantidad de interrupciones, como las razones de las mismas, se encuentran dentro de lo esperable y manejable por los miembros de mesa durante una jornada electoral.

HORA DE CIERRE DE LA VOTACIÓN

La hora promedio de cierre en las mesas estudiadas fue de 4.05 de la tarde y, como vemos en la tabla adjunta, en este caso no se registra mayor variación a nivel de Lima y provincias o a nivel de localidades específicas, siendo notable, en la generalidad de los casos, el respeto a la hora límite fijada por la ley.

Arequipa	Chiclayo	Cusco	Huamanga	Lima	Maynas	Provincias	GLOBAL
4:07 PM	4:04 PM	4:06 PM	4:04 PM	4:06 PM	4:00 PM	4:04 PM	4:05 PM

OTRAS PERSONAS PRESENTES DURANTE EL CIERRE DEL ACTO

Conforme a lo predecible, alrededor de media hora antes de finalizar el acto de sufragio el número de personas presentes en las mesas del estudio se incrementó a un promedio de 6. La mayoría de ellas personeros. Cabe notar, una vez más, el mayor número de personas en las mesas de provincias respecto a las de Lima, al momento de cerrarse el acto de sufragio.

Otros presentes durante el acto de sufragio

Según rangos y agrupados geográficamente

	Lima	Provincias	Global
Con nadie	1.0%	0.5%	0.3%
Entre 1 y 3	37.0%	10.0%	19.0%
Entre 4 y 6	53.0%	41.0%	45.0%
7 a más	8.0%	48.0%	36.0%

COMPLEMENTARIAS 2003 SIN MAYORES INCIDENTES NI INTERRUPCIONES

El cambio de actitud y comportamiento de los participantes durante Complementarias hizo olvidar los hechos de violencia que se suscitaron en algunas localidades en los comicios de 2002.

También ayudó la significativa presencia de fiscalizadores de los Jurados Electorales Especiales y de observadores electorales, los cuales sumaron un promedio de 5.3 por local de votación, los primeros, y un 4.7 los segundos.

Otros presentes durante la instalación, votación y cierre del sufragio. Tabla comparativa

	Durante instalación			Durante votación			Al cierre de votación		
	Lima	Prov	Glob	Lima	Prov	Glob	Lima	Prov	Glob
Con nadie	2.8%	1.9%	2.2%	2.8%	1.9%	2.2%	1.0%	0.5%	0.3%
Entre 1 y 3	47.8%	20.7%	28.8%	47.8%	20.7%	28.8%	37.0%	10.0%	19.0%
Entre 4 y 6	42.2%	41.7%	41.8%	42.2%	41.7%	41.8%	53.0%	41.0%	45.0%
7 a más	7.2%	35.7%	27.2%	7.2%	35.7%	27.2%	8.0%	48.0%	36.0%

CIERRE DEL ACTO DE SUFRAGIO

La investigación buscó, en este momento del acto electoral, analizar el cumplimiento de los procedimientos correspondientes al conteo del número de ciudadanos que votaron, además de establecer el tiempo que tomó el acondicionamiento de las mesas para dar inicio al escrutinio.

Sobre el primer punto, la norma prescribe que el número de ciudadanos que votaron se establece con base en el número de firmas y huellas digitales dejadas por los ciudadanos en la lista de electores. El estudio revela que en 84 de las 600 mesas observadas (14%) se produjeron errores en la ejecución del procedimiento. Estas fallas se agrupan en la tabla siguiente.

LLENADO DE ACTAS DE SUFRAGIO EN COMPLEMENTARIAS 2003

Como en el caso de la Instalación, la ONPE también observó el tiempo que tomó la confección del acta de sufragio.

El resultado fue similar al inicio de actividades. El llenado del acta de sufragio sobre 214 mesas instaladas fue de 27 minutos aproximadamente.

Errores de procedimiento para determinar número de votantes

Por tipo, número de casos y porcentaje.

	casos	%
Contando las cédulas sobrantes	22	26%
Contando las cédulas y hologramas sobrantes	33	39%
Contando las cédulas sobrantes y votos emitidos	29	35%
Total casos	84	100%

En el caso del segundo punto, como se expone en la tabla, el tiempo promedio que tomaron los preparativos de cierre del acto de votación y dejar todo listo para iniciar el escrutinio fue de 22 minutos. Nótese que aquí sí se aprecia una mayor presteza por parte de los miembros de mesa de Lima.

Arequipa	Chiclayo	Cusco	Huamanga	Lima	Maynas	Provincias	GLOBAL
21 min.	24 min.	22 min.	24 min.	19 min.	24 min.	23 min.	22 min.

Sin embargo, al margen del tiempo que tomaron los preparativos, caben resaltar dos aspectos que fueron registrados por los encuestadores y que deberían ser previstos para futuros procesos:

1. Los preparativos del escrutinio no incluyeron necesariamente el llenado del acta de sufragio, documento que en la mayoría de los casos, al igual que ocurrió con el acta de instalación, fue confeccionado al cierre del acto de escrutinio y por los propios personeros, los cuales, aduciendo premura, exigieron «colaborar» en el hecho.

2. Las constataciones de los encuestadores del estudio sobre las presiones que ejercieron los personeros sobre los miembros de mesa, a fin de que improvisaran cuanto antes el escrutinio, obviando, en muchos casos, procedimientos previos para llenar correctamente las actas electorales.

Acto de Escrutinio Regional

Arequipa, Chiclayo, Cusco, Huamanga y Maynas

El escrutinio en las mesas de Lima se realizó de manera diferente a las mesas de las provincias estudiadas. Recordemos que en Lima Metropolitana sólo se llevó a cabo la elección municipal, mientras que en provincias, los ciudadanos debieron sufragar en dos: municipales y regionales.

Por esta particularidad, que incide directamente en el acto de escrutinio (mayor número de personeros, mayor cantidad de materiales, dos ánforas que abrir y dos juegos de actas para llenar) es que no haremos una comparación del escrutinio de los casos correspondientes a Lima y provincias. Analizaremos por separado, empezando primero por exponer los hallazgos en las provincias del interior del país, para luego abordar lo acontecido en Lima Metropolitana.

HORA DE INICIO DEL ACTO DE ESCRUTINIO REGIONAL

Por recomendación de la ONPE, el escrutinio en provincias comenzaba por los votos de la elección regional. Esta fase empezó, en promedio, a las 4.27, no pudiéndose apreciar diferencias sustanciales en el desagregado por provincias.

Arequipa	Chiclayo	Cusco	Huamanga	Maynas	PROVINCIAS
4:28 PM	4:28 PM	4:28 PM	4:28 PM	4:24 PM	4:27 PM

OTRAS PERSONAS PRESENTES DURANTE INICIO DEL ACTO

En las provincias estudiadas la presencia de espectadores fue incrementándose conforme llegaba el momento del escrutinio hasta llegar a un promedio de 8 comenzado el acto final. La siguiente tabla nos muestra aumento progresivo en el número de personas presentes, en su mayoría personeros, desde el inicio de la votación hasta el comienzo del escrutinio.

	Inicio votación	Término votación	Inicio escrutinio
Con nadie	1.9%	0.5%	0.0%
Entre 1 y 3	20.7%	10.0%	10.0%
Entre 4 y 6	41.7%	41.0%	39.0%
7 a más	35.7%	48.0%	50.0%

PROCEDIMIENTOS PREVIOS AL ESCRUTINIO: PRESENCIA DE CÉDULAS EN ÁNFORAS CORRECTAS

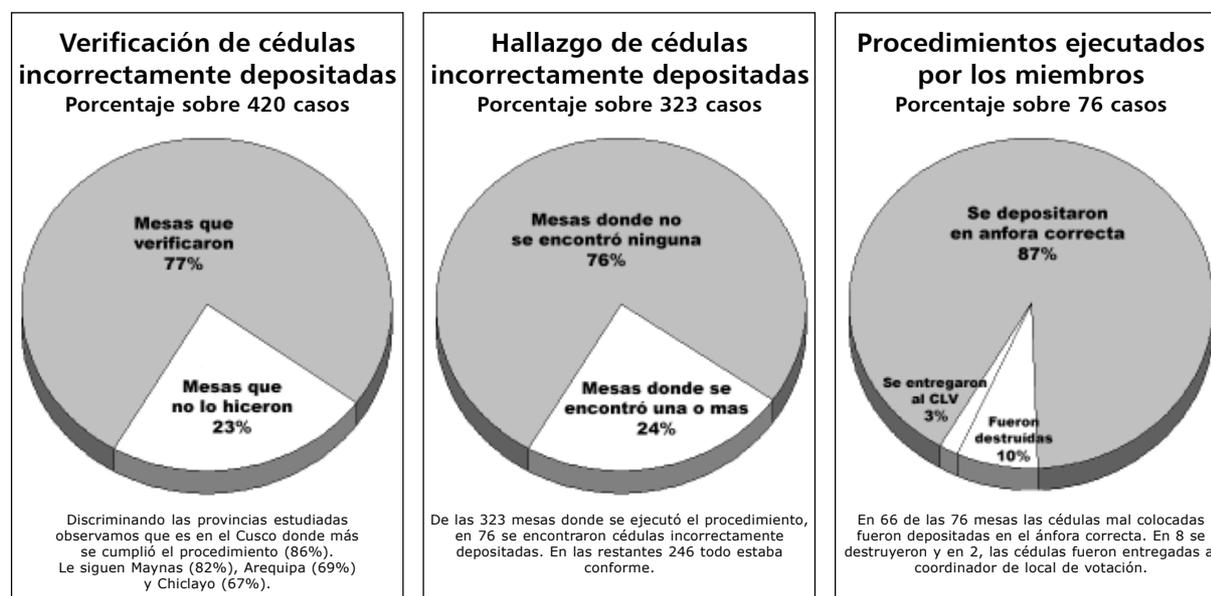
La elección de autoridades regionales y municipales generó un hecho inédito en la historia electoral peruana. Se tuvo dos tipos de cédulas para sufragar y dos ánforas. Una para cada tipo de cédula: la municipal y la regional.

Sin embargo, la novedad trajo consigo la posibilidad de un nuevo tipo de error: que los electores, por descuido, llegaran a depositar sus votos en ánforas equivocadas.

Es por esta razón que la ONPE, oportunamente, emitió una directiva que solicitaba a todos los miembros de mesa (exceptuando a los de Lima Metropolitana), el verificar en ambas ánforas la inexistencia de cédulas incorrectamente depositadas, antes de iniciar el proceso de conteo.

La orientación indicó que si encontraban alguna cédula en esta situación, la extrajeran y colocaran en el ánfora correcta, resolviendo así el inconveniente.

El estudio permitió observar que en una gran mayoría de las mesas observadas, el procedimiento de verificación inicial prescrito por ONPE se ejecutó de acuerdo a lo previsto (77% de los casos) pero se obvió en un importante 23% de ellas (97 casos). Veamos las gráficas.



Pero el análisis no termina allí. Hubo 97 casos donde no se realizó ninguna verificación y, por tanto, existía la posibilidad de encontrar cédulas de la elección municipal incorrectamente depositadas, cosa que en efecto ocurrió durante el proceso de conteo de votos correspondientes a la elección regional.

De las 97 mesas que no verificaron, en 77 no hubo errores, pero en 20 de ellas los miembros de mesa encontraron cédulas en el ánfora equivocada,

las cuales, en 18 casos fueron depositadas en el ánfora respectiva y en dos, fueron destruidas.

De las 737 que verificaron, los miembros de mesa encontraron cédulas mal colocadas en 76 de ellas. En 66 las colocaron en el ánfora apropiada y en 10 (13%) no se siguió este procedimiento.

Estos porcentajes de error de los votantes y/o de los miembros de mesa deberán reducirse para futuros procesos similares.

PROCEDIMIENTOS PREVIOS AL ESCRUTINIO: VERIFICACIÓN DE CÉDULAS EN ÁNFORA IGUAL AL NÚMERO DE VOTANTES

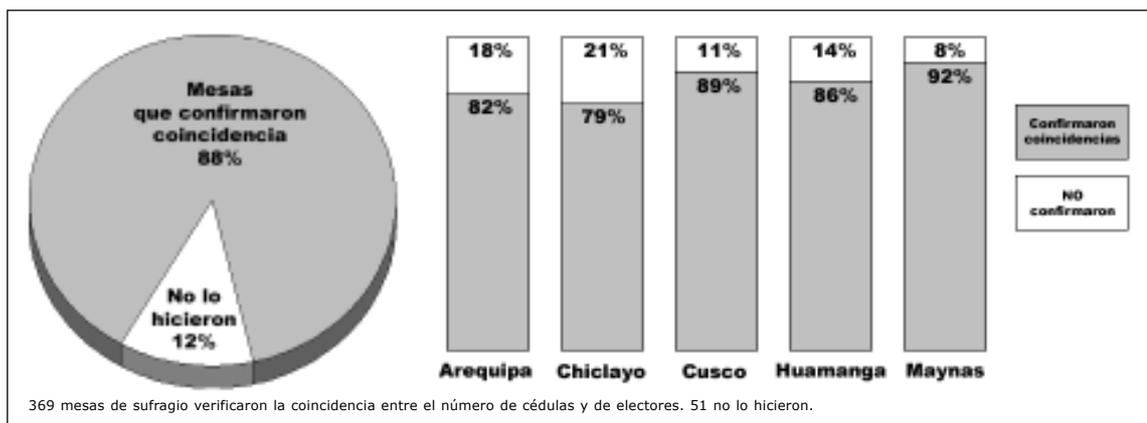
La ley indica que luego de abrir el ánfora, los miembros de mesa deberán confirmar que el número de cédulas existentes en su interior coincida con el total de ciudadanos que concurrieron a sufragar.

El estudio buscó indagar en cuántas mesas se cumplió este procedimiento y en qué localidades se registraron los mayores o menores niveles de aplicación de lo prescrito por la ley.

La información analizada reveló, como veremos en los gráficos, que durante el escrutinio regional la verificación se cumplió en el 88% de mesas estudiadas. El 12% en promedio, que no realizó la comprobación, es una cifra importante, pero mucho más son las cifras de 21% en Chiclayo y 18% en Arequipa.

Verificación de coincidencia entre número de cédulas en ánfora y número de votantes

Porcentualmente sobre 420 casos y desagregadamente por localidad



INTERRUPCIONES EN EL ESCRUTINIO REGIONAL

El acto se desarrolló con mucha regularidad en casi todas las mesas de la muestra, a excepción de 30 de ellas (7%) donde ocurrieron algunos incidentes que interrumpieron momentáneamente el escrutinio.

Una sencilla categorización de estas interrupciones nos permite ordenarlas en el siguiente cuadro.

Interrupciones durante el escrutinio regional

	casos
Discusiones con personeros	15
Intervención de los coordinadores de local	6
Por recuento de votos	5
Discusiones entre miembros de mesa	3
Discusiones con electores	1
Total casos y mesas	30

Según lo afirmado por los encuestadores, la mayor cantidad de interrupciones de los 30 casos registrados fueron originadas por las discusiones entre personeros y miembros de mesa. Entre los temas de discusión estuvieron la presencia de votos nulos erróneamente consignados como válidos por los miembros de mesa, la inadecuada aplicación de los procedimientos de escrutinio y la interferencia de los personeros en las funciones de las mesas.

Seguidamente, se situaron las intervenciones de los coordinadores de local de votación, a fin de informar u orientar a los miembros de mesa sobre procedimientos a emplear.

Luego están las interrupciones originadas por la necesidad de recomtar los votos para resolver una mala aplicación de los procedimientos y las discusiones entre miembros de mesa.

Finalmente, se ubican las discusiones con algunos electores que llegaron a sufragar después de cerrada la mesa de votación. Esto ocurrió sólo en una mesa de sufragio de la muestra.

Vale la pena señalar que este tipo de interrupciones son usuales en esta fase de la jornada electoral y la cantidad de ocurrencias es también de un nivel normal.

MESAS QUE ACTUARON CON MENOS DE TRES MIEMBROS DURANTE EL ESCRUTINIO REGIONAL

El estudio presenta la existencia de sólo seis casos (sobre 420 mesas) donde en algún momento del escrutinio, las mesas actuaron sin miembros completos por un determinado tiempo.

De los seis registrados, en cinco oportunidades algunos de los miembros de mesa se retiraron en pleno acto y no regresaron mas. Entre ellos están dos secretarios y dos terceros miembros, los cuales se retiraron sin mediar razón alguna, y un presidente, quién debió ser atendido en un centro hospitalario por problemas de salud.

El restante miembro registrado sólo se ausentó para realizar consultas al coordinador de local y su mesa continuó el escrutinio en su ausencia.

Cabe señalar que, aún cuando ha sido muy pequeño el número, estas ausencias podrían ser causal de nulidad de la votación ocurrida en la mesa, por lo que el hecho debe ser tomado en cuenta y buscar su reducción a cero en las próximas elecciones.

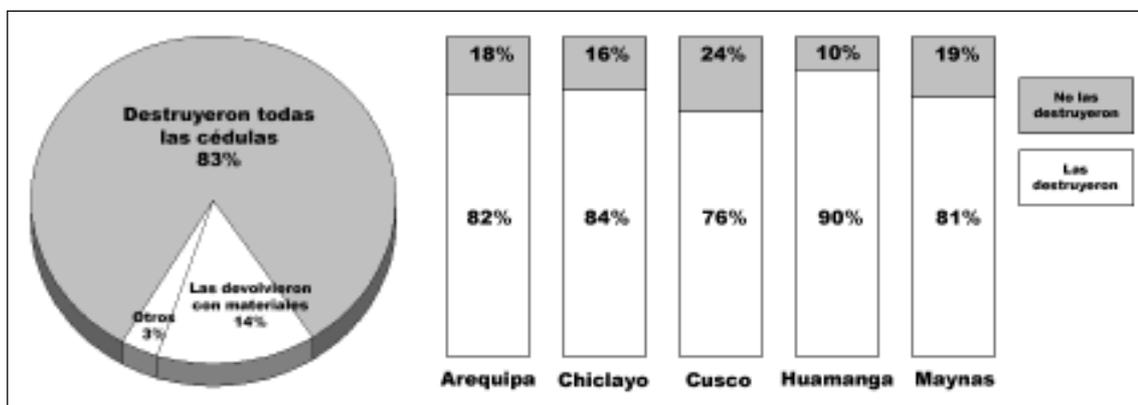
DESTRUCCIÓN DE CÉDULAS LUEGO DE ESCRUTINIO REGIONAL

En el 83% de las mesas muestrales, las cédulas regionales fueron destruidas de acuerdo a ley luego de concluido el escrutinio regional. Empero, hubo un número no desdeñable de casos (17%) donde no se aplicó la norma y las cédulas se destruyeron antes de confeccionar las actas de escrutinio, fueron abandonadas en el local donde funcionó la mesa o los miembros de mesa se las llevaron a casa.

Además de tomar en cuenta el alto porcentaje de mesas con cédulas no destruidas correctamente en el Cusco (24%), es importante anotar que estas ocurrencias pueden dar lugar a posteriores denuncias que, de manera infundada o no, podrían empañar y complicar innecesariamente los eventos electorales.

Destrucción de cédulas luego del escrutinio

Sobre un total de 420 casos y por localidad



DURACIÓN DEL ESCRUTINIO REGIONAL

El lapso promedio de duración del escrutinio regional fue de 54 minutos y, como vemos en la tabla adjunta, las mesas de Chiclayo lo hicieron más rápido. Estos promedios no incluyen el llenado del total de actas del escrutinio regional, las cuales fueron llenadas, en su mayoría, al cierre del escrutinio correspondiente a la elección municipal.

Arequipa	Chiclayo	Cusco	Huamanga	Maynas	PROVINCIAS
59 min.	44 min.	56 min.	57 min.	53 min.	54 min.

Acto de Escrutinio Municipal

Arequipa, Chiclayo, Cusco, Huamanga y Maynas

HORA DE INICIO DEL ACTO DE ESCRUTINIO MUNICIPAL

El conteo de votos producto de la elección municipal comenzó inmediatamente después de concluido el correspondiente a la elección regional. Como vemos en la tabla adjunta, la hora promedio de inicio de esta actividad en las provincias estudiadas fue las 5.21 de la tarde.

Arequipa	Chiclayo	Cusco	Huamanga	Maynas	Provincias
5:28 PM	5:12 PM	5:24 PM	5:25 PM	5:18 PM	5:21 PM

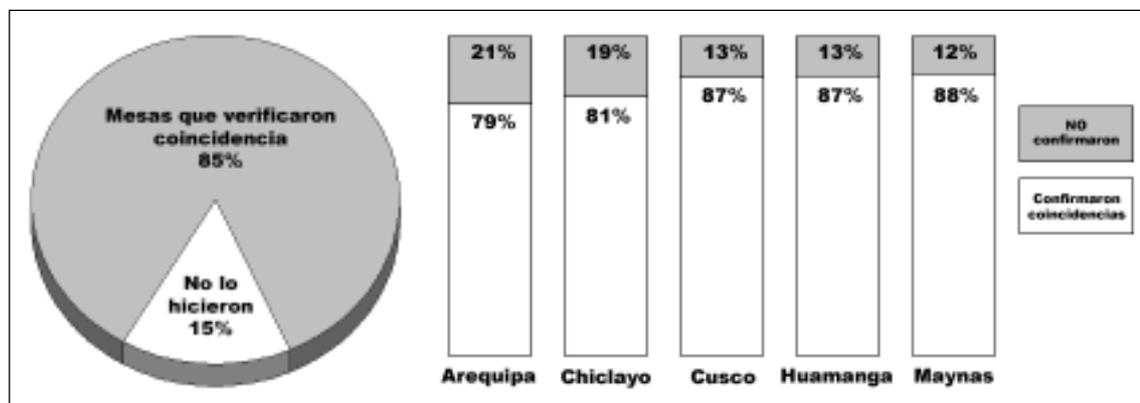
VERIFICACIÓN DE COINCIDENCIA ENTRE NÚMERO DE CÉDULAS EN ÁNFORA Y NÚMERO DE VOTANTES

Del mismo modo que en el escrutinio regional, antes de iniciar el conteo de votos de la elección municipal, las mesas debieron comprobar la coincidencia entre el número de cédulas existentes en ánfora y el número de ciudadanos que concurrieron a sufragar.

El gráfico adjunto nos muestra una ligera baja en el porcentaje de mesas que cumplieron con este procedimiento. En el escrutinio regional hubo un 88% que lo ejecutó. En este segundo, bajó a un 85%.

Verificación de coincidencia entre número de cédulas en ánfora y número de votantes

Sobre un total de 420 casos y por localidad



Del mismo modo sucede en las localidades estudiadas. Maynas sigue siendo la provincia con mayor nivel de cumplimiento del procedimiento en ambos escrutinios, sin embargo, bajó el porcentaje de mesas que lo hicieron de 92% en regionales a 88% en municipales.

Las demás provincias no sufren cambios significativos. Constrastadas las estadísticas de aplicación del procedimiento en los casos del escrutinio regional y el municipal, se observa un ligero incremento en el cumplimiento por parte de las provincias de Chiclayo y Huamanga (entre 1 y 2%) , y también, una leve baja de entre 2 y 3% en los casos de Arequipa y Cusco.

INTERRUPCIONES EN EL ESCRUTINIO MUNICIPAL

Las razones y las proporciones de las interrupciones son similares a las evidenciadas durante el escrutinio regional. Del total de la muestra (420 mesas de sufragio), en sólo 32 de ellas hubo inconvenientes que interrumpieron momentáneamente el acto.

En el primer escrutinio las razones fueron las discusiones entre miembros de mesa y personeros. En el segundo, la falta de actas de resultados regionales debidamente llenadas.

Lo cierto es que cuando los miembros de mesa concluyeron el conteo de votos de la elección regional, un significativo número no llenó las actas correspondientes a esta elección. Sólo prepararon la «Hoja borrador» o, en el mejor de los casos, llenaron una sola acta, esperando el fin del escrutinio municipal para terminar con todas las demás.

Esto afectó la fluidez y el orden del escrutinio, pues los miembros de mesa no previeron que en algún momento del escrutinio municipal, el coordinador de local de votación o mesa iba a pasar recogiendo todos los documentos de la primera elección y que iban a tener que interrumpir el conteo para terminar con el proceso regional inconcluso.

La tabla adjunta busca tipificar las incidencias que originaron las interrupciones del escrutinio municipal y las cuantifica.

Interrupciones durante el escrutinio municipal

	casos
Llenado de actas regionales	25
Discusiones con personeros	5
Invirtieron orden de escrutinios	2
Total casos y mesas	32

El último caso relativo a «inversión del orden de escrutinios» se refiere a dos casos ocurrido en Chiclayo y Huamanga respectivamente, donde las mesas iniciaron el acto de escrutinio con el conteo de votos de la elección municipal en vez de la regional. No hubo nadie que les hiciera transigir, a excepción del coordinador de local, quien luego de percatarse e informarles de la incorrección, tuvo que dejarles concluir pues el conteo estaba ya avanzado.

MESAS QUE ACTUARON CON MENOS DE TRES MIEMBROS DURANTE EL ESCRUTINIO MUNICIPAL

Sólo en 13 casos de las mesas de la muestra actuaron con menos de tres miembros durante el acto de escrutinio municipal. La razón principal fue el abandono del cargo (10 mesas). Las restantes tres ocurrencias no supusieron abandono, sino la necesidad de llenar las actas de resultados regionales, por lo cual uno de los miembros fue comisionado para realizar esta labor, desarrollándola en las cercanías de la mesa, pero no participando del escrutinio.

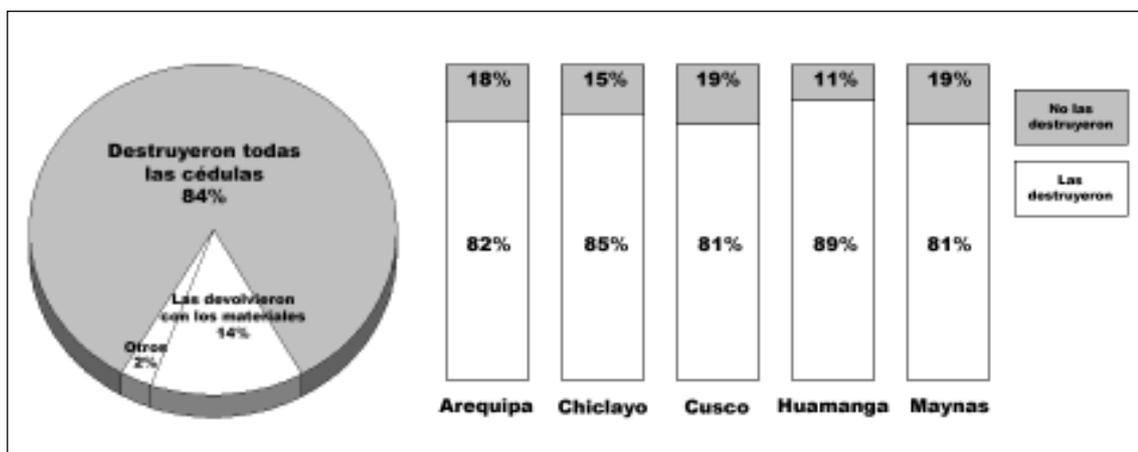
DESTRUCCIÓN DE CÉDULAS LUEGO DE ESCRUTINIO MUNICIPAL

83.6% de las mesas estudiadas destruyó las cédulas utilizadas. En cambio, un significativo y riesgoso 16.4% prefirió devolverlas con los materiales utilizados o, en su defecto, abandonarlas intactas en los locales donde funcionaron las mesas, o llevárselas a casa.

Al respecto caben dos reflexiones producto de los informes orales de los investigadores:

- Es recomendable aclarar si se destruyen todas las cédulas o sólo aquellas empleadas por los electores para el sufragio. La norma prescribe la destrucción de las «cédulas utilizadas». Sin embargo, habría que definir qué se entiende con ello, pues las interpretaciones pueden ser diversas y las cédulas quedan abandonadas.
- Es necesario cumplir la norma que exige la destrucción de las cédulas «utilizadas» luego del escrutinio. El hecho de abandonarlas en el local o llevárselas, puede dar lugar a su uso con fines no precisamente legales.

Destrucción de cédulas luego del escrutinio Sobre un total de 420 casos y por localidad



DURACIÓN DEL ESCRUTINIO MUNICIPAL Y CIERRE DE LAS MESAS

El tiempo promedio que tomó realizar el escrutinio municipal en las mesas de la muestra fue de 37 minutos. Unos 17 minutos menos que lo que tomó realizar el correspondiente a la elección regional. Veamos la tabla.

Duración del escrutinio municipal

Sobre un total de 420 casos y por localidad

	Arequipa	Chiclayo	Cusco	Huamanga	Maynas	PROVINCIAS
Fin del escrutinio	6:16 PM	5:38 PM	5:58 PM	6:07 PM	6:00 PM	5:58 PM
Duración del escrutinio	48 min.	26 min.	34 min.	42 min.	43 min.	37 min.
Cierre total de mesas	7:06 PM	7:05 PM	7:08 PM	7:22 PM	6:37 PM	7:03 PM
Duración de cierre	50min.	1h. 27min.	1h. 10min.	1h. 15min.	37min.	1h. 5min.

Sin embargo, este visible ahorro de tiempo, posible de ser atribuido a la experiencia ganada por las mesas durante el primer conteo, tiene una explicación. Si en el escrutinio regional fueron los coordinadores de local o mesa, los que urgieron a los miembros de mesa para desarrollar rápidamente el conteo, en el escrutinio municipal, este rol fue cumplido por los personeros, los cuales, inclusive participaron en el llenado de las copias de actas de resultados. Visto así, es lógico que el tiempo de conteo se haya reducido.

Hay otra cifra interesante respecto al cierre de actividades de las mesas de votación. El lapso entre fin de escrutinio municipal y la hora de cierre total de las mesas (cuando los miembros de mesa entregan la totalidad de material electoral y se retiran a casa).

Este lapso dura un promedio de 1 hora y 5 minutos, y es el que tomó a las mesas el concluir con el llenado de las actas faltantes, el ordenamiento de los sobres prescritos por ley y la entrega de toda la documentación a los coordinadores de local de votación o mesa.

LLENADO DEL ACTA DE ESCRUTINIO EN COMPLEMENTARIAS 2003

Según lo registrado, la confección de las actas respectivas y su acondicionamiento para ser entregadas al personal del local de votación, duró 1 hora y 9 minutos.

Las cifras son dignas de ser cuidadosamente anotadas. 52 minutos tomó el llenado de los documentos y 17 el proceso de ensobrado de estos.

Acto de Escrutinio Municipal

Provincia de Lima Metropolitana

Como explicamos al iniciar la revisión de los escrutinios en las provincias, el análisis del mismo en Lima Metropolitana tenía que ser expuesto de manera separada, debido a que en las mesas de Lima sólo hubo elección municipal.

Por estas razones, en esta sección analizaremos el desarrollo del escrutinio municipal en las mesas muestrales de Lima Metropolitana, y sólo haremos comparaciones con lo obtenido en provincias cuando se trate de aspectos procedimentales, mas no en lo relativo a la duración de hechos u horas de inicio o término de las fases del escrutinio.

HORA DE INICIO DEL ACTO DE ESCRUTINIO MUNICIPAL

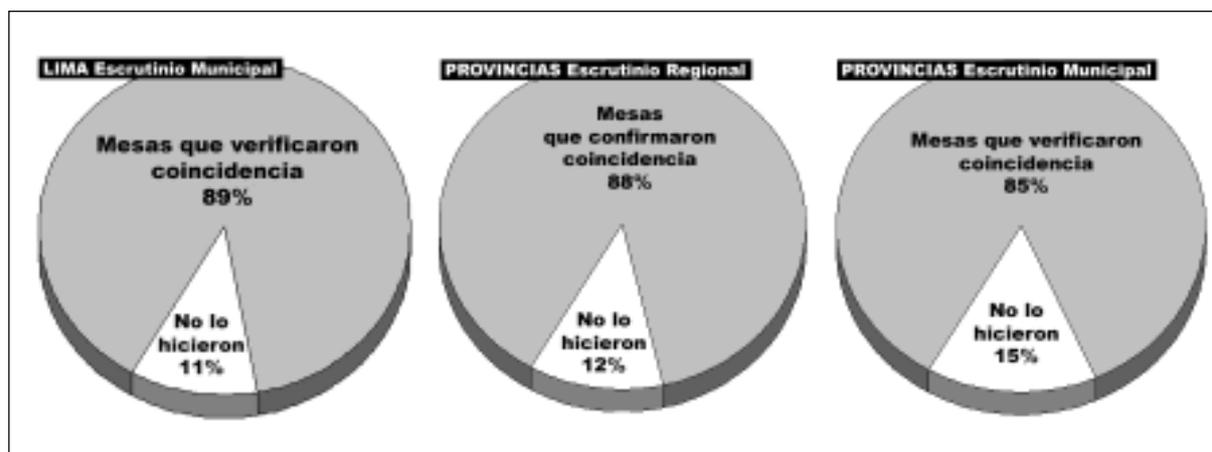
El conteo de los votos de la elección municipal en la Provincia de Lima comenzó en promedio a las 4.25 de la tarde.

VERIFICACIÓN DE COINCIDENCIA ENTRE NÚMERO DE CÉDULAS EN ÁNFORA Y NÚMERO DE VOTANTES

Sobre 180 mesas de sufragio, que era el tamaño de la muestra estudiada para Lima, el 89% cumplió con el procedimiento de constatación y sólo un 11% no lo realizó. Analicemos el gráfico anterior que compara lo registrado en Lima y provincias.

Verificación de coincidencia entre el número de cédulas y electores

Sobre un total de 420 casos y por localidad



INTERRUPCIONES EN EL ESCRUTINIO MUNICIPAL REALIZADO EN LIMA

En sólo 10 mesas muestrales (de las 180 estudiadas) ocurrieron interrupciones temporales que fueron consignadas por los encuestadores. La tabla adjunta nos tipifica los casos y, aunque mayormente no ameritan comentarios adicionales, cabe hacer algunas anotaciones en dos aspectos.

- a. Las discusiones entre los miembros de mesa y los personeros siempre causarían demoras, por lo cual, es un tipo de interrupción muy propia de la jornada electoral.
- b. Durante el escrutinio, los encuestadores detectaron algunas interrupciones provocadas por los responsables del local de votación o mesa en su afán de recoger documentos, como las hojas de materiales recibidos u hologramas sobrantes. No fue generalizado, aunque en dos mesas de las 180 observadas, su presencia sí interrumpió el acto, obligando a los miembros de mesa a buscar los documentos aludidos.

Interrupciones durante el escrutinio municipal en Lima

	casos
Por discusiones con personeros	7
Por pérdida de holograma	1
Por terminar de llenar acta de sufragio	1
Por terminar de llenar hoja de materiales recibidos	1
Total casos/mesas	10

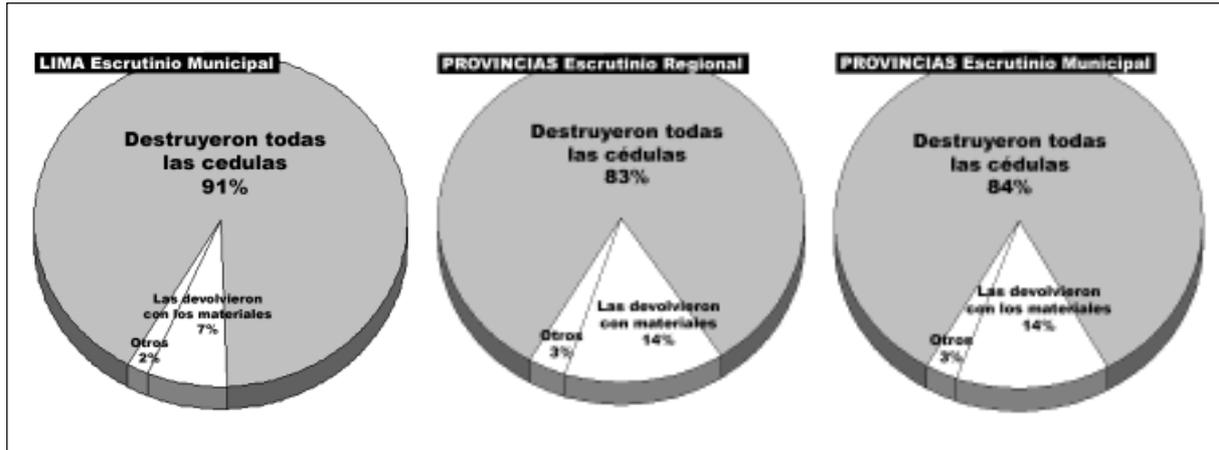
MESAS QUE ACTUARON CON MENOS DE TRES MIEMBROS DURANTE EL ESCRUTINIO MUNICIPAL EN LIMA

Sólo dos casos sobre los 180 correspondientes a Lima registran ausencia de un miembro de mesa durante el escrutinio. En ambos casos el retiro fue permanente y la razón fue que estos ciudadanos vivían lejos, excusa que fue aceptada por los respectivos presidentes. Sin embargo, debe insistirse en que este retiro podría afectar la validez de la votación en la mesa.

DESTRUCCIÓN DE CÉDULAS LUEGO DE ESCRUTINIO MUNICIPAL

En 91% de las mesas muestrales limeñas, las cédulas fueron destruidas de acuerdo a ley. Hubo un número aparentemente pequeño de casos (9%) donde no se aplicó la norma, pero este porcentaje, proyectado al total de Lima, podría significar un considerable número de mesas.

Cabe insistir que en este aspecto la meta debería ser el llegar al 100% de cédulas sobrantes destruidas. El gráfico siguiente nos permite comparar lo observado tanto en provincias como en Lima.



DURACIÓN DEL ESCRUTINIO MUNICIPAL Y CIERRE DE LAS MESAS

El tiempo promedio que tomó realizar el escrutinio municipal en las mesas muestrales de la provincia de Lima fue de 50 minutos. Son 13 minutos más que el tiempo requerido para llevarlo a cabo en provincias. Esto daría pie a la hipótesis de que la menor demora en provincias se debe a que ya habrían hecho un entrenamiento con el escrutinio regional.

La hora promedio de culminación de este acto en Lima fue las 5.15 de la tarde, y el cierre total de las mesas se realizó como promedio 33 minutos después, a las 5.48, aproximadamente 1 hora y 15 minutos más temprano que el cierre registrado en las mesas muestrales de provincias.

Conclusiones de la Investigación

LAS MESAS DE SUFRAGIO, EN PROMEDIO, DAN INICIO A LA VOTACIÓN A LAS 9.20 DE LA MAÑANA

Aunque la ley no estipula explícitamente que la votación deba iniciarse a las 8 de la mañana, sí establece que las mesas deben instalarse antes de las 8 de la mañana, lo cual equivale a señalar a esta hora como el momento en que debiera iniciarse la votación si no hubiera retrasos⁽¹⁵⁾.

Sin embargo, el presente estudio encontró que las mesas de las provincias estudiadas iniciaron la votación, en promedio, entre las 9.15 y las 9.30 de la mañana. Este retraso es similar a lo hallado en estudios similares realizados en los años 2000 y 2001⁽¹⁶⁾.

El estudio permite identificar diversos factores que explican esta demora, siendo los más frecuentes los siguientes:

a. Existe un apreciable nivel de inasistencia de los miembros de mesa.

La ley establece que se debe esperar a los miembros titulares para instalar las mesas. Sólo si no llegan hasta las 8.30 de la mañana, se procede a tomar como miembros de mesa a los Suplentes o, en su defecto, a los electores de cola.

El estudio muestra, en las ciudades analizadas, un promedio de inasistencia del 20% en el caso de los titulares y del 35% en lo referente a suplentes, siendo Lima Metropolitana una de las provincias con mayor nivel de inasistencia en este aspecto. Similares niveles y rasgos de inasistencia de los miembros de mesa se vieron en los estudios de 2000 y 2001.

b. Una significativa impuntualidad de los miembros que asisten a sus mesas.

Menos del 25% de los miembros titulares llegaron puntualmente a sus mesas. Este indicador apenas llega al 15% para el caso de los suplentes. Esta impuntualidad fue mayor para el caso de Lima donde menos del 14% de los titulares llegó a las 7.30. En las provincias estudiadas, el 30% de miembros de mesa estuvieron a la hora. La

⁽¹⁵⁾ Véanse los artículos 249 y 250 de la Ley 26859 Orgánica de Elecciones. Esta norma precisa cuatro momentos cuando habla de la instalación: las 7.30 como hora para la presentación de los miembros de mesa en los locales electorales; las 8 de la mañana, como la hora en que ya deben estar instaladas las mesas; las 8.30, como límite para esperar a los titulares, luego del cual deberá incorporarse por suplentes o a electores de cola si es preciso; y las 12 del mediodía, como hora límite para la instalación de las mesas.

⁽¹⁶⁾ Véase «La Jornada Electoral: Análisis comparativo Lima - Huamanga de las Elecciones Generales 2001», y «La Jornada Electoral: Análisis Comparativo Lima - Huamanga de las Elecciones Generales 2000», ambas editadas por ONPE.

mayor impuntualidad en Lima también se apreció en los estudios de 2000 y 2001.

- c. Una parte de los miembros titulares que asisten no asumen el cargo.

El deliberado incumplimiento de la función encomendada ocurrió en un 2.5% de los presidentes que asistieron, en el 21.7% de los secretarios, y en el 32% de los terceros miembros que se habían hecho presentes.

- d. Ciertos procedimientos impiden una instalación más rápida de las mesas.

Un procedimiento establecido por la ley consiste en esperar hasta las 8.30 a los tres titulares. Sin embargo, el estudio muestra que hay un número importante de suplentes que llegan incluso antes de las 7.30. Ello ocurre en el 15% de las mesas provincianas y en cerca del 10% de mesas de Lima. Por otro lado, entre las 7.30 y las 8 de la mañana llegan alrededor del 80% de los titulares, pero también más del 60% de los suplentes. Estos suplentes podrían asumir el cargo sin tener que esperar hasta las 8.30 por el resto de titulares.

Una dificultad que afecta sensiblemente a la instalación de las mesas tiene que ver con la cantidad de materiales electorales que contiene el ánfora que se entrega a los miembros de mesa para la instalación de la misma. En total suman 32 tipos de documentos y materiales y algunos de estos tienen un número diverso de ejemplares, como es el caso de las actas electorales.

Tal cantidad de materiales demora no sólo el proceso de instalación a cargo de los miembros de mesa, sino el propio proceso de entrega de dichos materiales por parte de los coordinadores de los locales electorales. El estudio muestra que, en las ciudades analizadas, las mesas tienen a sus tres miembros, en promedio, a las 7.52 de la mañana. Pero deben esperar, también en promedio, hasta las 8.21 para que terminen de recibir los materiales. Finalmente, recién alrededor de las 9.20 terminan de acondicionar los materiales para dar inicio a la votación.

LA INSTALACIÓN DE LAS MESAS TOMA, EN PROMEDIO, DOS HORAS DEL TIEMPO DE LOS MIEMBROS DE MESA MÁS PUNTUALES

Los miembros de mesa más puntuales, es decir aquellos que llegan a las 7.30, deben esperar en promedio 22 minutos para que se complete la mesa, y luego 32 minutos más para que les entreguen el ánfora. Además deberán dedicar, en promedio, los siguientes 60 minutos para acondicionar los materiales electorales y dar comienzo a la votación. Es decir, cerca de 2 horas, un lapso que debería ser reducido, pues no resulta motivador para los miembros de mesa puntuales y tampoco para aquellos electores que llegan a sufragar en las primeras horas de la jornada electoral.

EXISTIRÍA UNA BAJA ASISTENCIA DE LOS MIEMBROS DE MESA A LAS ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN

En las ciudades estudiadas, según los miembros de mesa encuestados, sólo un promedio global del 36% habría asistido a las actividades de capacitación. Los que más habrían asistido a capacitarse serían los sorteados para el cargo de presidente, quienes habrían concurrido en un 50%. Los suplentes, por su parte, habrían asistido en proporciones menores al 30%.

Para el caso de Lima, los porcentajes de asistencia habrían sido incluso menores. Allí los sorteados como presidentes registraron una asistencia promedio del 37%, cifra baja si la comparamos con las cinco provincias estudiadas donde la participación promedio llegó al 55%.

Estos resultados, comparados con los estudios realizados en 2000 y 2001, confirman que la asistencia a las actividades de capacitación sería directamente proporcional al orden jerárquico de los cargos. Pero esta vez la asistencia a las actividades de capacitación habría sido menor en Lima y mayor en provincias.

UNA PARTE DE LOS MIEMBROS DE MESA COMETE ERRORES IMPORTANTES EN LA APLICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS

Aproximadamente en un 5% de las mesas encuestadas en las cinco provincias se rechazaron, sin fundamento legal, determinadas acreditaciones de personeros. Los miembros de mesa argumentaban, por ejemplo, que el personero había llegado después de la instalación de la mesa o una vez concluido el sufragio. En realidad los personeros no tienen más obligación que presentar sus credenciales y no interrumpir el acto del sufragio. Por ello, exigir otras condiciones configura un desconocimiento de los derechos de los personeros y agrupaciones políticas y podría ser motivo de cuestionamiento a la mesa misma.

Por otro lado, hubo un 17% de mesas en las cuales, durante algún momento del sufragio, se registró la ausencia de alguno de los miembros de mesa por razones distintas de las necesidades fisiológicas. En la gran mayoría de esos casos, los miembros de mesa se ausentaron para almorzar o comprar comestibles. Si bien esto puede ser entendible, no es coherente con la obligación de los miembros de mesa de no ausentarse de su mesa por lapsos prolongados⁽¹⁷⁾.

Un procedimiento establecido por ley pero infringido con frecuencia en la mayoría de las mesas encuestadas, fue el de no llenar el acta de sufragio antes de iniciar el escrutinio⁽¹⁸⁾, sino después, a veces, por el apuro, con la intervención indebida de los personeros.

⁽¹⁷⁾ Véase el artículo 272 de la Ley 26859 Orgánica de Elecciones.

⁽¹⁸⁾ Véase el artículo 275 al 278 de la misma ley.

Hubo, en promedio, un 17% de mesas de las cinco provincias —24% en el caso del Cusco— en las que no se destruyeron las cédulas utilizadas después del escrutinio regional. En la mayoría de esos casos, las cédulas se devolvieron a los coordinadores de local y en otros casos se dejaron en el ambiente de votación o se las llevaron los miembros de mesa. En similar porcentaje de mesas provincianas se cometió el mismo error durante el escrutinio municipal.

Otros errores menos graves pero que podrían generar complicaciones al momento de los escrutinios han ocurrido en las siguientes proporciones promedio en las provincias estudiadas.

En el 14% de mesas, los miembros no usaron el procedimiento adecuado para determinar la cantidad de electores que acudieron a votar. Algunos recurrieron a contar las cédulas sobrantes, otros a contar las cédulas y hologramas sobrantes, y unos terceros a contar los votos emitidos. En similar cantidad de mesas se cometió el mismo error durante el escrutinio municipal.

En un 23% de las mesas de provincias no se aplicó la instrucción de verificar que no hubieran cédulas depositadas en el ánfora equivocada. Del total de mesas en que se aplicó este procedimiento y encontraron cédulas en el ánfora equivocada, hubo mesas en que se optó, indebidamente, por destruirlas o entregarlas al coordinador de local.

Por otro lado, hubo un 12% del total de mesas de las cinco provincias en las que no se verificó la necesaria coincidencia entre el número de votantes y el número de cédulas en el ánfora regional. En provincias como Chiclayo y Arequipa la proporción estuvo próxima al 20%.

En una mayoría de mesas de las cinco provincias no se llenaron las actas de escrutinio regional una vez finalizado este, dejando ese trámite para el final del escrutinio municipal.

Todos estos indicadores dan cuenta de un cierto nivel de desconocimiento y de prácticas incorrectas por parte de los miembros de mesa. Se trata de una proporción de mesas que vista en porcentajes parece poco significativa, pero que apreciada en cantidades absolutas, muestra un volumen considerable de mesas

Cabe precisar que sólo el escrutinio de los votos de la elección regional, sin contar el llenado de las actas de escrutinio, se prolongó, en promedio, por espacio de 54 minutos en las cinco provincias, duración que podría atribuirse a la poca familiaridad con los materiales electorales.

Es interesante en este sentido que, en promedio, en un 58% de las mesas de todas las provincias estudiadas, los miembros de mesa hayan recurrido a la cartilla de Instrucciones para resolver sus dudas. Sin embargo, es mayor la apelación a consultarse entre ellos (86% de mesas) o a los coordinadores de local o de mesa (74% de mesas).

EN PROMEDIO, LOS MIEMBROS DE MESA DE PROVINCIAS CULMINARON SU LABOR A LAS 7.30 DE LA NOCHE

Las mesas de provincias terminaron el escrutinio municipal, habiendo realizado previamente el escrutinio regional, a las 5.58 de la tarde. Luego procedieron a llenar las actas y los sobres para entregarlos al personal electoral, actividad que culminó en promedio a las 7.03 de la noche.

Para aquellos miembros de mesa que llegaron puntuales, a las 7.30, se trató, en promedio, de una jornada de casi 12 horas de duración. Una jornada extensa, que puede afectar el rendimiento de los miembros de mesa en los momentos culminantes, que son precisamente aquellos del escrutinio y llenado de actas.

JUNTAR LA ELECCIÓN REGIONAL CON LA MUNICIPAL, HABRÍA INCREMENTADO EL MARGEN DE ERROR DE LOS MIEMBROS DE MESA

Realizar las dos elecciones en una sola jornada habría introducido mayores posibilidades de error para electores y miembros de mesa en el manejo de las cédulas y actas electorales. El estudio muestra que, en las cinco provincias estudiadas, excluyendo a Lima que no tuvo elección regional, hubo un 24% de mesas en las que se detectaron una o más cédulas depositadas en ánfora equivocada.

Otro impacto de hacer simultáneamente dos elecciones de distinto tipo, fue el aumento en la cantidad de personeros, lo cual afecta la fluidez del acto de votación y escrutinio, pues dichos personeros, como se sabe, interactúan con los miembros de mesa en aulas o salas cuyos espacios son limitados.

Finalmente, es notorio el impacto en la prolongación de la jornada pues mientras en Lima, que no tuvo elección regional, la jornada en las mesas culminó a las 5.48 de la tarde, en las provincias, que sí tuvieron dicha elección, la jornada en las mesas culminó en promedio a las 7.03 de la noche.

LIMA APARECE COMO UN ÁMBITO CRÍTICO PARA LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL

La muestra de mesas electorales estudiadas en Lima muestra que la provincia capital del país constituye un ámbito crítico de la organización electoral.

La proporción de mesas cuyos miembros no concurren a asumir su cargo en Lima hasta las 8.30 de la mañana es mayor que en las otras cinco provincias.

Igualmente, la puntualidad de aquellos que concurren es significativamente menor que en la observada en las otras provincias estudiadas.

Por otro lado, la muestra recogida en Lima presenta una menor asistencia de sus miembros de mesa a las actividades de capacitación. En promedio, refirieron haber asistido un 28% de ellos frente a un 40% que refirió haber asistido en las otras cinco provincias.

Adicionalmente, en Lima se aprecia una mayor demora en el proceso de instalación de las mesas. 1 hora con 15 minutos en comparación con los 41 minutos, en promedio, registrados en provincias.

Esta demora también afecta el inicio del sufragio: sus mesas empiezan a recibir el voto de los electores 15 minutos después que en provincias.

A la luz de estos datos es muy probable que de haber existido elección regional en la provincia de Lima, la jornada electoral hubiera culminado después de las 7.30 de la noche.

Recomendaciones de la Investigación

1. REDUCIR LA CANTIDAD DE MATERIALES ELECTORALES A SER MANEJADOS POR LOS MIEMBROS DE MESA

Actualmente los miembros de mesa reciben 37 materiales electorales para su acondicionamiento antes de dar por instalada a la mesa (Ver tabla I en página 63). Esta gran cantidad de materiales determina que la fase de instalación sea muy larga y tortuosa, puesto que además del acondicionamiento, los miembros de mesa deberán verificar el buen estado de todos los materiales que reciben.

En ese sentido, los miembros de mesa no deberían recibir más materiales que los que son estrictamente indispensables para el cumplimiento de su función central. Cabe señalar que algunos de los materiales electorales que reciben podrían ser eliminados, otros podrían ser acondicionados previamente por el personal de los locales electorales y otros podrían quedar en poder de éstos últimos para ser usados en caso de que sean requeridos por los miembros de mesa.

Esto implicaría una modificación de los artículos 255, 256 y 290 de la Ley 26859 Orgánica de Elecciones, la cual deja entender que todos los «documentos, materiales y útiles electorales» son entregados para su acondicionamiento por parte de los miembros de mesa.

En este sentido, aparte de verificar el correcto acondicionamiento previo del ambiente y de la cabina de votación, los miembros de mesa podrían recibir bastante menos de la mitad de los materiales electorales que reciben actualmente. Para dar por instalada la mesa, iniciar la votación, controlar el sufragio y efectuar el escrutinio necesitarán de todas maneras los siguientes materiales:

- Cartilla de instrucciones para miembros de mesa.
- Hojas de identificación de la mesa.
- Ánfora.
- Lista de electores para la entrada del ambiente donde funcionará la mesa.
- Padrón de electores de la mesa de sufragio.
- Cédulas de sufragio.
- Cartilla de hologramas.
- Actas de instalación.
- Actas de sufragio.
- Actas de escrutinio.
- Hojas borrador para escrutinio.

- Formato de observaciones al escrutinio⁽¹⁹⁾.
- Sobre para el acta destinada a la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE).
- Sobre conteniendo el padrón de la mesa y las constancias de asistencia expedidos, destinado a la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE).
- Sobre para el acta destinada al Jurado Electoral Especial (JEE).
- Sobre Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Previamente, el personal de los locales electorales podría acondicionar los siguientes materiales electorales que ahora esperan a que lleguen los miembros de mesa para ser instalados:

- Carteles de candidatos.
- Carteles de resultados.
- Kit de útiles para el sufragio (bolígrafos, tampones y otros).
- Cinta adhesiva.
- Autoadhesivos para la protección de los resultados registrados en el acta de escrutinio.

Los materiales que podrían quedar en custodia del personal del local de votación para su entrega a los miembros de mesa en el eventual caso de que estos lo requieran serían los siguientes:

- Sobres y cargos de retención de DNI por impugnación de identidad (los cuales desde la última elección se mantienen en poder de los coordinadores de local).
- Sobres de impugnación de cédula o voto.
- Constancia de asistencia al sufragio.
- Plantillas Braille (que usualmente están en poder de los coordinadores de local de votación).
- Guía de material y útiles recibidos por los miembros de mesa.
- Cargo de entrega de material de los miembros de mesa a coordinadores de local.
- Hojas de control de asistencia de miembros de mesa.
- Registro de personeros.
- Fichas para electores con discapacidad.
- Certificados de asistencia a miembros de mesa.

De este total de materiales, los cuatro primeros deberían quedar en custodia del personal del local de votación puesto que su uso ocurre en pocas ocasiones y no se justifica que se coloque en todas las mesas de votación. Los seis últimos pueden quedar en la misma situación puesto que no forman parte de los materiales que tendrían que usar los miembros de mesa.

Y, finalmente, los materiales que podrían eliminarse serían los siguientes:

⁽¹⁹⁾ Este formato de observaciones o reclamos al escrutinio en realidad debería ser un formato exclusivamente dedicado a eventuales impugnaciones y no a «observaciones», un término impreciso. Por otro lado, si ya existe este formato, no tiene sentido que en el acta de escrutinio exista un espacio destinado para la misma finalidad.

- Tinta indeleble.

Se usaba para evitar que un ciudadano vote más de una vez o suplan- te a otro. Pero esto se puede prevenir ahora con otros elementos de seguridad que hay tanto en el DNI como en el padrón de electores, por ejemplo la foto digital del ciudadano. Descartar esta tinta supone una modificación legal pues la ley orgánica de elecciones sigue pres- cribiendo su uso⁽²⁰⁾.

- Guía de cómo funciona la mesa de sufragio.

Tríptico cuyo contenido puede incorporarse en la cartilla para miem- bros de mesa.

- Acta electoral para agrupaciones políticas.

Esta acta estaba destinada para ser entregada a una especie de re- presentación de todos los partidos competidores. Se prescribió su existencia para las elecciones generales de 2000. La idea no funcio- nó pues ninguna agrupación se hizo cargo de su recojo. Debiera modificarse el apartado de la ley que establece su existencia⁽²¹⁾.

- Reducir cantidad de copias de actas electorales para personeros.

Actualmente se incluyen tantas copias de actas electorales como agrupaciones inscritas para la elección existan. Con frecuencia se supera el número de ocho ejemplares que los miembros de mesa deben llenar y firmar. Pero muchas de estas copias de actas no son recogidas por los personeros de las agrupaciones y tienen que ser colocadas en un sobre y entregadas al personal del local electoral.

El sentido de estas copias de actas es de que, además de las actas que se entregan a los organismos electorales, existan copias en ma- nos de los competidores para que también den fe de los resultados. Sin embargo, para cumplir esta finalidad no es necesario que todos los competidores tengan una copia y sería suficiente que se entree- gue sólo a algunos de ellos. Podría entregarse, por ejemplo, sólo a los personeros de aquellas agrupaciones que obtuvieron las cuatro primeras votaciones, o en su defecto, a aquellos que estuvieran pre- sentes⁽²²⁾. Si quedaran copias de actas sin ser recogidas, los miem- bros de mesa procederían a destruirlas. Esto también implica una modificación de la legislación electoral.

- Autoadhesivos para el cierre de cédulas.

Se supone que estas pequeñas etiquetas aseguran el secreto del voto. Sin embargo, una vez recibida la cédula y marcadas sus opciones es el mismo elector quien la dobla e introduce en el ánfora. Es, por tanto, prácticamente imposible que otra persona vea las opciones marcadas por el elector. Tal etiqueta de seguridad es innecesaria.

⁽²⁰⁾ Ver Ley 26859 Orgánica de Elecciones. Artículos: 258 y 265

⁽²¹⁾ Ver Ley 26859 Orgánica de Elecciones. Artículo: 291.f.

⁽²²⁾ El artículo 291 de la Ley 26859 Orgánica de Elecciones, precisa que el presidente de mesa «está obligado a entregar a los personeros que lo soliciten, copias certificadas del acta electoral». No indica que éste debe producir tantas copias como partidos se encuen- tren en contienda.

- Etiquetas autoadhesivas para cerrar los sobres de las actas electorales.
Estas servirían para asegurar que los sobres no se abran fácilmente exponiendo así su contenido. No obstante, bastaría usar la cinta autoadhesiva que se entrega a cada mesa.
- Actas electorales para las fuerzas armadas.
La existencia y entrega de esta acta convierte implícitamente a las fuerzas armadas en una especie de garante o de actor electoral. Esto no es coherente con la misión que les otorgan la Constitución y la Ley, las que delimitan su rol al de prestar seguridad a la jornada electoral. También implica un modificación legal⁽²³⁾.
- Acta electoral para el Jurado Nacional de Elecciones.
Implica duplicar papeles puesto que ya se remite un acta al Jurado Electoral Especial. En caso de que hubiera algún contencioso este Jurado Electoral Especial falla como primera instancia jurisdiccional. En caso de apelación, esa misma acta puede ser remitida al JNE. Por otro lado, el JNE fiscaliza la legalidad del proceso electoral pero no realiza cómputo propio. No tendría sentido que reciba su propia acta de cada una de las 95 mil mesas que hay, aproximadamente, en todo el país. Esto también requeriría de un cambio en la ley electoral⁽²⁴⁾.

Finalmente, cabe añadir que en los procesos electorales municipales, se dispone que en la cámara secreta debe existir un cartel con los nombres de los candidatos de todas las listas. La exigencia de este cartel tiene algún sentido cuando se trata de elecciones al congreso, en donde existe voto preferencial y los electores pueden anotar los números de los candidatos de su preferencia. En las elecciones municipales, como se sabe, no existe voto preferencial, la votación es por lista cerrada y bloqueada, y el número de regidores se asigna siguiendo el principio de mayoría. Basta con que se coloquen carteles con el nombre del candidato a alcalde, el nombre de la lista y el símbolo o número que la identifique. Esta modificación implica un cambio en la Ley de Elecciones Municipales⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Ver Ley 26859 Orgánica de Elecciones. Artículos: 291,e. Cabe indicar que en las Elecciones Generales de 2001, la existencia de esta acta ya estuvo en discusión y las propias fuerzas armadas expresaron sus reticencias a seguir recibéndola.

⁽²⁴⁾ Ver Ley 26859 Orgánica de Elecciones. Artículo: 291.a.

⁽²⁵⁾ Ver Ley 26864 de Elecciones Municipales. Artículos 21 y 22.

Tabla I
**Propuesta de simplificación
de materiales electorales en mesas de sufragio**

materiales que actualmente reciben		sólo recibirían	encontrarían preinstalados	quedarían a cargo del personal del local	se eliminarían
(*)					
1	Hoja de identificación de la mesa.	1			
2	Lista de electores.	2			
3	Padrón de electores.	3			
4	Cédulas de sufragio.	4			
5	Cartilla de hologramas.	5			
6	Acta para Jurados Electorales Especiales.	6			
7	Acta para las Of. Des. de Procesos Electorales.	7			
8	Acta para la Of. Nac. de Procesos Electorales.	8			
9	Copias de actas para personeros. (parcialmente)	9			
10	Hojas borrador para escrutinio.	10			
11	Ánfora.	11			
12	Sobres para actas electorales.	12			
13	Cartilla de instrucciones para miembros de mesa.	13			
14	Formato de observaciones al escrutinio.	14			
15	Cabina de votación.		1		
16	Carteles de candidatos.		2		
17	Carteles de resultados.		3		
18	Kit de útiles. (bolígrafos, tampón y cinta adhesiva)		4		
19	Autoadhesivos para la protección de actas.		5		
20	Control de asistencia de miembros de mesa.			1	
21	Formatos para impugnación de identidad.			2	
22	Sobres para de impugnación de cédulas o votos.			3	
23	Guía de entrega de material y útiles.			4	
24	Constancia de asistencia al sufragio.			5	
25	Fichas para electores con discapacidad.			6	
26	Certificado de asistencia de miembros de mesa.			7	
27	Cargo de entrega de material.			8	
28	Plantillas Braille.			9	
29	Registro de personeros.			10	
30	Tinta indeleble.				1
31	Etiquetas para cierre de cédulas.				2
32	Guía de cómo funciona la mesa.				3
33	Etiquetas para cierre de sobres de actas.				4
34	Acta para el Jurado Nacional de Elecciones.				5
35	Acta para las fuerzas armadas.				6
36	Acta para el conjunto de agrupaciones políticas.				7
37	Copias de actas para personeros. (parcialmente)				8

(*) Los números en fondo negro de la columna izquierda corresponden a materiales que vienen agrupados en lo que se denomina «Acta Padrón».

2. SIMPLIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS DE INSTALACIÓN Y ESCRUTINIO DE LA MESA DE VOTACIÓN

La reducción de los materiales electorales a ser manejados por los miembros de mesa permitirá, de por sí, una importante simplificación de su labor en los momentos de la instalación y del escrutinio. Sin embargo, hay determinados procedimientos que también podrían simplificarse.

Una práctica establecida por ley es que se debe esperar a los miembros titulares hasta las 8.30 de la mañana para recién proceder a tomar suplentes o ciudadanos de cola para completar la mesa en caso de que algún o algunos de los titulares no hubiera llegado.

Las evidencias halladas muestran que antes de las 8.00 de la mañana ya se encuentran presentes una proporción apreciable de suplentes y que bien podrían ocupar el cargo de los titulares ausentes respetando la jerarquía del cargo sin esperar más. La ley debería permitir, entonces, que la mesa se conforme con los tres primeros miembros que lleguen, así sean titulares o suplentes. Esto redundaría, sin duda, en una instalación más rápida. Se requiere de una modificación de la ley electoral en este punto⁽²⁶⁾.

La reducción de materiales electorales mencionada en páginas anteriores, aligerará significativamente el procedimiento de entrega y verificación de dichos materiales por parte de los miembros de mesa. Este es uno de los momentos más onerosos en tiempo tanto para el personal del local de votación, como para los propios miembros de mesa, pues ambos deben realizar un inventario de lo que entregan y reciben⁽²⁷⁾.

Una recomendación para que no ocurran cuellos de botella en este momento es que no se coloquen demasiadas mesas electorales por local de votación, pues en ese caso existirán mesas que esperarán demasiado tiempo mientras las otras van recibiendo sus materiales. Un máximo de 50 mesas por local podría ser un límite adecuado.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Elecciones establece que los personeros pueden firmar el anverso de las cédulas de votación, las actas electorales, e incluso el padrón de electores «si así lo desean». Este procedimiento no tiene mayor significación en términos de añadirle validez a las cédulas, las actas o el padrón electorales. El hecho mismo de que la ley deje este procedimiento librado a la voluntad de los personeros así lo demuestra. Sin embargo, puede dilatar la instalación de las mesas allí donde uno o varios personeros

⁽²⁶⁾ Ver Ley 26859 Orgánica de Elecciones. Artículos: 249 y 250.

⁽²⁷⁾ Uno de los materiales cuya verificación toma más tiempo es la cartilla de hologramas. Estos hologramas acreditan la votación del ciudadano y constituyen una especie valorada pues su ausencia en el documento nacional de identidad implicará una multa. Debido a eso es contada y recontada por los coordinadores de local de votación y miembros de mesa. La autoridad electoral debiera estar atenta a la posibilidad de usar algún medio más simple de acreditación del voto.

quieran firmar las cédulas y las actas electorales. Igualmente puede dar lugar a repentinos reclamos de personeros que a destiempo quieran firmar tales documentos. Por ello, recomendamos suprimir este procedimiento mediante la respectiva modificación de los artículos 153, 255 y 275 de la Ley Orgánica de Elecciones.

El firmado en el anverso de las cédulas de sufragio por parte de los presidentes de mesa sí es una práctica usual, y su sentido reside en que permite garantizar que las cédulas depositadas en el ánfora serán aquellas entregadas por la misma mesa a los electores. Sin embargo es necesario instruir a los presidentes de mesa a fin de que vayan firmando las cédulas conforme van presentándose los electores y no distraigan su tiempo en firmar todas al momento de la instalación.

Un procedimiento y un material que debería salir de las actividades que se realizan en la mesa es el registro de personeros. La ley no menciona a este material, y no obliga a los personeros a registrarse, pues sólo les exige presentar su credencial y a no interferir el acto de sufragio o de escrutinio. Además, un solo personero puede ejercer su función en más de una mesa, por lo que en esos casos aparece en el registro de varias mesas. Ahora bien, cabe reconocer que la información sobre cuántos personeros se colocan efectivamente en los centros de votación es útil como un indicador de participación electoral. En ese sentido, recomendamos que dicho registro quede en manos del personal del local de votación. Para esto no se requiere cambios en la ley.

3. CAMBIAR LA MODALIDAD DE DESIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS DE MESA

El día de una elección nacional, los miembros de mesa se convierten en los funcionarios más importantes del país. Ellos asumen la tarea de garantizar que el sufragio y el escrutinio se realicen de acuerdo a la Constitución, las leyes y los principios generales de una elección libre y justa. De la calidad de su trabajo depende buena parte de la legitimidad del resultado de la elección. Por tales razones es importante que la modalidad de su designación sea funcional a tres exigencias que deben ser satisfechas por el trabajo de los miembros de mesa: responsabilidad, imparcialidad y capacidad.

Actualmente, los miembros de una mesa son designados por medio de un sorteo que se hace entre los 25 electores con mayor nivel de instrucción de dicha mesa y que a la vez no hayan sido anteriormente miembros de mesa. De ellos salen los tres titulares y tres suplentes que eventualmente conformarán la mesa el día de la votación⁽²⁸⁾. Luego del sorteo, la ley posibilita que los ciudadanos ejerzan su derecho de tachar a aquellos miembros amparándose en determinadas causales.

⁽²⁸⁾ Ver Ley 26859 Orgánica de Elecciones. Artículo: 55.

El sorteo de cada uno de los puestos y el estar expuestos a posibles tachas puede garantizar la imparcialidad del grupo de miembros de mesa. De hecho, hay otros países de América Latina que utilizan o han utilizado modalidades muy parecidas de designación de sus miembros de mesa.

Sin embargo, esta modalidad presenta problemas para satisfacer las otras dos exigencias, es decir responsabilidad y capacidad. La presente investigación ha encontrado un nivel no desdeñable de inasistencia a las actividades de capacitación y de inasistencia, impuntualidad e incluso deserción en el mismo día de la votación. Todo eso, a pesar de los esfuerzos desplegados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales para ubicar, informar, capacitar, instruir y motivar a todos los miembros de mesa.

Aunque esta investigación no enfocó en las razones por las cuales se producen las mencionadas defecciones de una parte de los miembros de mesa, es plausible señalar que ellas tienen que ver con las siguientes razones:

El sorteo genera una relación de aproximadamente 570 mil miembros de mesa, sumando titulares y suplentes, con un número igual de direcciones de todo el país, a las cuales hay que remitir la información sobre su designación y la convocatoria a las actividades de capacitación. Esto plantea un primer problema de comunicación con estos miembros de mesa.

Luego, a estos miembros de mesa hay que citarlos, para su capacitación, a locales con los cuales no tienen una relación previa o pueden no quedar cerca de su lugar de residencia. Igualmente, las citaciones pueden convocarlos a horas o días que se cruzan con sus actividades laborales. Estas situaciones no configuran incentivos para su asistencia.

En tercer lugar debe considerarse el hecho de que en el caso de que los miembros de mesa no cumplan con su función, la actual modalidad de designación no hace enteramente viable la aplicación efectiva de sanciones. De hecho, una parte considerable de las multas prescritas por la ley permanecen sin cobrarse. En otras palabras, esta modalidad resulta vulnerable a la evasión del deber por parte de aquellos miembros de mesa que decidan ser omisos por cualquier razón.

En cuarto lugar, la mencionada modalidad de designación permite que en determinadas circunscripciones salgan sorteados como miembros de mesa, ciudadanos que tienen un nivel educativo muy bajo o personas con edad muy avanzada para el tipo de jornada que es, de hecho, el día de la elección.

En quinto lugar, tal modalidad también resulta vulnerable frente al hecho de que el padrón electoral presenta, con frecuencia, problemas de actualización, ya sea porque los electores han cambiado de dirección, han emigrado o han muerto.

En sexto lugar, al poner como condición para salir sorteado el que no se haya desempeñado anteriormente la función de miembro de mesa, obliga a que siempre se los esté capacitando casi desde cero, lo cual desperdicia el conocimiento y la experiencia de aquellos quienes ya han cumplido tal labor.

La recurrencia con la que se presentan las defecciones arriba señaladas permite pensar que la actual manera de conformar las mesas electorales presenta limitaciones no salvables a menos que se introduzcan modificaciones sustantivas. Tales cambios deben estar orientados a prestar mayores garantías para el cumplimiento de su rol por parte de los miembros de mesa y a reducir la mencionada vulnerabilidad a la omisión que presenta la actual modalidad de designación.

En este sentido, cabe tomar en cuenta la experiencia de otros países en los cuales los miembros de mesa son tomados o sorteados de entre el personal de determinados sectores de trabajadores públicos o privados y de entre los estudiantes universitarios de los grados más avanzados. La aplicación de esta modalidad en el Perú haría que el proceso de designación y conformación de las mesas sea algo más complejo que en su versión actual, que ahora se resuelve mediante un simple sorteo entre los que aparecen en el padrón electoral. Sin embargo tal modalidad presentaría mayores facilidades en cuanto a la capacitación y al cumplimiento por parte de los miembros de mesa. Veamos:

La comunicación inicial y posterior con los miembros de mesa se canalizaría a través de sus respectivos centros laborales o educativos, pudiendo utilizarse medios adicionales al correo convencional.

Las actividades de capacitación podrían realizarse en sus propios centros laborales o educativos, siendo que una buena parte de los centros educativos se usan precisamente como locales para la votación del mismo día de la elección.

En caso de omisión a su deber, la sanción a los miembros de mesa podría hacerse efectiva a través, precisamente, de los centros laborales o educativos que canalizaron su reclutamiento.

Esta manera de designación prevendría, por otro lado, que salieran sorteados ciudadanos con un nivel muy bajo de educación, con edad demasiado avanzada, o ciudadanos que han emigrado o fallecido.

Un efecto adicional de mucha importancia que tendría ésta modalidad de designación sería la educación cívico electoral que irradiaría sobre la fuerza laboral y universitaria del país.

Con todas estas facilidades, estaría mejor satisfecha la exigencia de responsabilidad y capacidad que se demanda de parte de los miembros de mesa. Por otro lado, si la designación de los mencionados servidores públicos o privados se hiciera por sorteo y mantuviera la

posibilidad de tacha, también quedaría cubierta la exigencia de imparcialidad de la mesa.

Finalmente, algo muy importante: esta forma de designación también permitiría viabilizar mejor los merecidos incentivos a que tienen derecho los miembros de mesa que cumplen responsablemente su compromiso con la democracia.

4. DEBEN ESTABLECERSE INCENTIVOS A LA LABOR CUMPLIDA POR LOS MIEMBROS DE MESA

Como ya ha sido señalado, la labor que realizan los miembros de mesa es de gran importancia, pues el día de la elección asumen la tarea de garantizar que el sufragio se emita en las condiciones establecidas por la ley y de realizar un escrutinio cuyos resultados reflejen con fidelidad la voluntad de los electores de cada mesa. Además de ello, en el caso peruano, funciona como el primer tribunal para resolver reclamos de electores o personeros.

Estas tareas, además de ser importantes, revisten una cierta complejidad y demandan un período de capacitación previo para que los miembros de mesa puedan desempeñarse de manera correcta y eficiente. Esa capacitación implica la dedicación de, por lo menos, un día laboral, considerando además que deben participar de un simulacro.

Por otro lado, el día de la votación suele ser un domingo, día en que los miembros de mesa deberán realizar una intensa jornada de por lo menos diez horas en el mejor de los casos, con la obligación de permanecer en la mesa a lo largo de todo ese tiempo.

Por estas razones, las cuales incluyen la importancia, complejidad e intensidad de dicha labor, esta debería ser considerada como una jornada de trabajo y los miembros de mesa deberían recibir, a cambio de ella, algún tipo de incentivo o de contraprestación. Recuérdese además que dicha labor es obligatoria para quienes resultan sorteados.

En algunos países de América Latina los servidores de los sectores público o privado que desempeñan el cargo de miembros de mesa reciben a cambio un día de descanso en su centro de trabajo.

Si es estudiante universitario recibe una bonificación en las calificaciones de determinados cursos⁽²⁹⁾. En otros países reciben un pago en dinero que suele ser equivalente al de un día de salario de un servidor de medianos ingresos⁽³⁰⁾. Algunas de estas variantes podrían tomarse para el Perú, puesto que mantener el carácter obligatorio y encima gratuito del trabajo de los miembros de mesa conspira contra el debido reconocimiento y motivación que deberían tener.

⁽²⁹⁾ Tal es el caso de los integrantes de las mesas de votación de Ecuador.

⁽³⁰⁾ En Panamá los integrantes de las mesas de votación llegan a recibir un pago de hasta 40 dólares.

5. SE DEBE PERMITIR A LA AUTORIDAD ELECTORAL COMPETENTE QUE ESTABLEZCA MESAS DE VOTACIÓN CON MAS DE 300 ELECTORES, ALLÍ DONDE LO CONSIDERE PERTINENTE

La actual ley orgánica de elecciones sólo permite establecer hasta 300 electores por mesa⁽³¹⁾. Este es uno de los aspectos que la ley debería dejar a criterio de la autoridad electoral competente. Si se introducen los cambios recomendados anteriormente, con su efecto de simplificación de los procedimientos electorales y de una mejor capacitación de los miembros de mesa, permitirá aumentar el número de electores por mesa en ciertas circunscripciones. Esto, a su vez, permitirá reducir la cantidad total de mesas y de miembros de mesa.

6. LIMA METROPOLITANA DEBE SER CONSIDERADA COMO UN ÁMBITO CRÍTICO QUE MERECE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS ADECUADAS DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Normalmente se han venido considerando como ámbitos críticos a ciertas zonas del interior del país con determinadas singularidades sociales o culturales. Sin embargo, la provincia de Lima concentra a 4'767,604 electores, que es el 31.16% de todo el país. Si a ello se suma la provincia del Callao, las cifras suben a 5'270,278 electores y al 34.45% de todo el país.

En cuanto al número de mesas, sólo las provincias de Lima y Callao concentran el 34.62% del total del país. Estas dimensiones, por sí mismas, determinan que sea necesario considerar a estas circunscripciones como críticas, pues determinadas incidencias pueden terminar afectando a un número considerable de mesas y electores.

La presente investigación, como las similares anteriores, ha mostrado que los miembros de mesa de la capital tienen, en diversos aspectos, un nivel de desempeño menor que sus colegas de provincias. Sus cifras de inasistencia a actividades de capacitación y su inasistencia o impuntualidad el día de la votación están entre las más altas.

Por otro lado, los resultados de las votaciones muestran que algunos de sus distritos tienen una proporción de ausentismo mayores al promedio nacional, mientras que en otros, las cifras de votos nulos son también mayores al promedio nacional.

Estos aspectos llaman a un tratamiento especial, no sólo en lo que se refiere a la organización de los procesos electorales, sino a la actualización del registro de ciudadanos y a la cuestión de la administración de justicia electoral. En lo que respecta a la organización de las elecciones, sugerimos que se evalúe la necesidad de aumentar el número de Oficinas Descentralizadas y Jurados Electorales a instalarse en Lima, al igual que el personal destinado a desarrollar acciones de información y capacitación para los miembros de mesa.

⁽³¹⁾ Ver Ley 26859 Orgánica de Elecciones. Artículo: 52.

7. SE DEBE REALIZAR SÓLO UNA ELECCIÓN DE DIMENSIÓN NACIONAL A LA VEZ

Uno de los requisitos de toda elección, máxime si es una que abarca el conjunto de las circunscripciones electorales de un país, es que el electorado debe tener claridad respecto a qué se elige, cómo se postula, cómo se elige a los postulantes y cómo salen elegidos aquellos que resultan victoriosos. Esta claridad exige, a su vez, simpleza, y de ambas depende que los resultados sean entendibles y válidos para los electores. En otras palabras, la claridad y simpleza de los procedimientos electorales inciden directamente sobre la legitimidad de los resultados.

Por ello, juntar dos elecciones como las municipales y las regionales en noviembre de 2002 no es recomendable pues conspira contra la claridad y la simpleza de la elección. Tal simultaneidad, como ya se ha dicho, obligó a duplicar los materiales electorales principales, tales como cédulas, ánforas, carteles de candidatos y actas electorales, con el consiguiente incremento del tiempo dedicado a instalar la mesa, al sufragio y al escrutinio. En este sentido hay por lo menos tres tipos de elección que deberían realizarse siempre por separado: generales (Presidencia y Congreso), municipales y regionales. Cabe recordar que la próxima vez que se realizarán estas elecciones será en 2006, pero pueden programarse de tal manera que no coincidan por completo.

8. RESUMEN DE LOS EFECTOS ESPERADOS

Simplificación del trabajo de los miembros de mesa

- En lugar de recibir 36 materiales electorales al inicio de la jornada recibirían sólo 13, encontrando cinco preinstalados, quedando diez en manos de los coordinadores de local y ocho eliminados.
- En lugar de llenar seis juegos de actas electorales se llenarían solamente tres.
- Las copias de actas electorales para personeros se reduciría a la mitad o incluso a menos.
- El registro de personeros pasaría a ser hecho por el coordinador de local y ya no por los miembros de mesa.
- El empadronamiento de electores con discapacidad podría ser hecho por el coordinador de local y ya no por los miembros de mesa.
- El inventario y verificación de los materiales recibidos al inicio y entregados al final sería más sencillo.
- Al descartarse el firmado de cédulas, actas y padrón de electores se despejaría la posibilidad de interrupciones o complicaciones al momento de instalar las mesas, del escrutinio y del cierre de las mesas.

Menor duración de la instalación y cierre de mesas

- Con los cambios propuestos las mesas podrían comenzar a instalarse, en promedio, a las 8.00 de la mañana. El inicio del sufragio podría iniciarse en promedio a las 8.30 y ya no a las 9.15 como es ahora.
- El escrutinio más el cierre de mesas podría concluir, en promedio, a las 5.00 de la tarde. La jornada del miembro de mesa bajaría a un promedio de 9 horas y 30 minutos en el peor de los casos. Eso sería unos 50 minutos menos a como fue en Lima y 2 horas y 30 minutos menos respecto a como fue en provincias en las lecciones de noviembre.

Menores costos en la producción, despliegue y repliegue de material electoral

- Prescendencia de unas 285 mil hojas por supresión de acta electoral para agrupaciones políticas.
- Prescendencia de unas 285 mil hojas por supresión de acta electoral para fuerzas armadas.
- Prescendencia de unas 285 mil hojas por supresión de acta electoral para Jurado Nacional de Elecciones.
- Prescendencia de unas 855 mil hojas con copias de actas electorales para personeros.
- Prescendencia de unos 855 mil sobres para actas electorales de agrupaciones políticas, fuerzas armadas y Jurado Nacional de Elecciones.
- Prescendencia de por lo menos 100 mil guías de cómo funciona la mesa de votación.
- Prescendencia de por lo menos 100 mil frascos de tinta indeleble.
- Prescendencia de por lo menos 16 millones de autoadhesivos para cierre de cédulas.
- Prescendencia de por lo menos 855 mil autoadhesivos para sobres con actas electorales.

Mayor efectividad de la capacitación y mejor desempeño de los miembros de mesa

- Por la mayor facilidad para localizar y comunicar a los miembros de mesa
- Por la mayor probabilidad de asistencia a las actividades de capacitación.
- Por la menor cantidad de materiales y procedimientos en que capacitar.
- Por la mayor homogeneidad educativa de los miembros de mesa.
- Por la mayor probabilidad de asistencia y puntualidad el día de la elección.

Viene de la página anterior...

Mayor efectividad de la capacitación y mejor desempeño de los miembros de mesa

- Por configurarse una jornada electoral menos intensa y larga.
- Por la existencia de incentivos a su labor.
- Por la mayor viabilidad de las eventuales sanciones.

Una mayor eficiencia en los procesos electorales en general

- Por el inicio más temprano del acto de sufragio y la duración menor de la jornada electoral.
- Por la reducción de los costos asociados a la producción, despliegue y repliegue del material electoral.
- Por la menor probabilidad de errores en el llenado de las actas electorales por los miembros de mesa.
- Por la probable menor cantidad de actas electorales con errores que pasan a ser vistas por los Jurados Electorales Especiales.
- Por el consiguiente cierre más rápido de los centros de cómputo que procesan las actas ya resueltas.

Todos estos plausibles efectos merecen que se reflexione sobre la materialización de los cambios recomendados en este trabajo. Varios de ellos implican modificaciones de la ley electoral actualmente vigente, lo cual seguramente implicaría un debate político, legal y técnico de cierta complejidad.

Sin embargo cabe recordar que las leyes reflejan siempre las exigencias de un período. Actualmente, establecidos los mecanismos institucionales que garantizan la limpieza y justicia de los procesos electorales, los ciudadanos del Perú demandan aquellos ajustes que garanticen tanto la simplicidad, la racionalidad como la eficiencia en la prestación del servicio de organización y administración de las elecciones. Estamos seguros que la presente investigación aportará a hallar soluciones coherentes con dicha demanda.

Jornada Electoral

Anexos

Distritos cubiertos por mesas muestrales en cada provincia

PROVINCIA DE AREQUIPA					
distrito	mesas				
AREQUIPA	14	OCROS			2
PAUCARPATA	13	QUINUA			2
CERRO COLORADO	7	SOCOS			2
MARIANO MELGAR	7	ACOS VINCHOS			1
MIRAFLORES	7	CHIARA			1
CAYMA	6	SAN JOSE DE TICLLAS			1
ALTO SELVA ALEGRE	5	SANTIAGO DE PISCHA			1
JOSE LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO	5	TAMBILLO			1
JACOBO HUNTER	4	Total de mesas de muestra			80
SOCABAYA	4	PROVINCIA DE MAYNAS			
YANAHUARA	3	distrito	mesas		
LA JOYA	2	IQUITOS			56
SACHACA	2	PUNCHANA			9
TIABAYA	2	BELEN			5
CHARACATO	1	SAN JUAN BAUTISTA			5
SAN JUAN DE SIGUAS	1	FERNANDO LORES			2
UCHUMAYO	1	INDIANA			2
YURA	1	NAPO			2
Total de mesas de muestra	85	ALTO NANAY			1
PROVINCIA DE CHICLAYO		LAS AMAZONAS			1
distrito	mesas	MAZAN			1
CHICLAYO	37	PUTUMAYO			1
JOSE LEONARDO ORTIZ	14	Total de mesas de muestra			85
LA VICTORIA	7	PROVINCIA DE LIMA			
MONSEFU	4	cono	distrito	mesas	
TUMAN	3	CENTRO	BREÑA		5
CAYALTI	2	CENTRO	JESUS MARIA		3
CHONGOYAPE	2	CENTRO	LIMA		14
ETEN	2	CENTRO	LINCE		3
PICSI	2	CENTRO	MAGDALENA DEL MAR		2
PIMENTEL	2	CENTRO	MIRAFLORES		5
POMALCA	2	CENTRO	PUEBLO LIBRE		4
REQUE	2	CENTRO	SAN ISIDRO		3
SAÑA	2	CENTRO	SAN MIGUEL		4
LAGUNAS	1	CENTRO	SURQUILLO		3
OYOTUN	1	ESTE	ATE		7
PATAPO	1	ESTE	CHAACLACAYO		1
SANTA ROSA	1	ESTE	EL AGUSTINO		4
Total de mesas de muestra	85	ESTE	LA MOLINA		3
PROVINCIA DE CUSCO		ESTE	LA VICTORIA		8
distrito	mesas	ESTE	LURIGANCHO		3
CUSCO	31	ESTE	SAN JUAN DE LURIGANCHO		14
SANTIAGO	22	ESTE	SAN LUIS		2
WANCHAQ	17	ESTE	SANTA ANITA		3
SAN SEBASTIAN	10	NORTE	CARABAYLLO		2
SAN JERONIMO	4	NORTE	COMAS		11
POROY	1	NORTE	INDEPENDENCIA		5
Total de mesas de muestra	85	NORTE	LOS OLIVOS		6
PROVINCIA DE HUAMANGA		NORTE	PUENTE PIEDRA		3
distrito	mesas	NORTE	RIMAC		7
AYACUCHO	46	NORTE	SAN MARTIN DE PORRES		13
SAN JUAN BAUTISTA	10	SUR	BARRANCO		2
CARMEN ALTO	4	SUR	CHORRILLOS		6
VINCHOS	4	SUR	LURIN		1
JESUS NAZARENO	3	SUR	SAN BORJA		4
ACOCRO	2	SUR	SAN JUAN DE MIRAFLORES		8
		SUR	SANTIAGO DE SURCO		8
		SUR	VILLA EL SALVADOR		6
		SUR	VILLA MARIA DEL TRIUNFO		7
			Total de mesas de muestra		180

Hojas de recojo de información empleadas



HOJA DE CAPTURA DE DATOS

Provincia	Distrito	Para ser llenado por el Coordinador de Local o Mesa <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; padding: 2px;">Registrador Llegada al Local</td> <td style="width: 50%; padding: 2px;">Hora</td> <td style="width: 50%; padding: 2px;">Hora</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Registrador Fin de Labor</td> <td style="padding: 2px;">Nombre</td> <td style="padding: 2px;">Nombre</td> </tr> </table>	Registrador Llegada al Local	Hora	Hora	Registrador Fin de Labor	Nombre	Nombre
Registrador Llegada al Local	Hora		Hora					
Registrador Fin de Labor	Nombre	Nombre						
Local de Votación	Mesa de Sufragio							
Nombres completos del Registrador								

Favor registrar la información requerida con lapicero rojo

I. INFORMACION SOBRE EL ACTO DE INSTALACION DE LA MESA DE SUFRAGIO

1 Hora de llegada de los Miembros de Mesa sorteados: *(Poner hora)*

Presidente	Secretario	Tercer Miembro	Suplente 1	Suplente 2	Suplente 3
<input type="text"/>					

Registre la hora. Ejemplo: 7.25
Ponga 0.00 si algún Miembro de Mesa no llegó hasta que se instaló la Mesa o hasta las 12 del mediodía (lo que resulte primero). No deje ningún casillero vacío.

2 Los Miembros de Mesa sorteados: *(Tache una de las opciones según corresponda)*

a. ¿Trajeron su credencial?

<input type="checkbox"/> Presidente	<input type="checkbox"/> Secretario	<input type="checkbox"/> Tercer Miembro	<input type="checkbox"/> Suplente 1	<input type="checkbox"/> Suplente 2	<input type="checkbox"/> Suplente 3
-------------------------------------	-------------------------------------	---	-------------------------------------	-------------------------------------	-------------------------------------

b. ¿Fueron a la Capacitación organizada por la ODPE?

<input type="checkbox"/> Presidente	<input type="checkbox"/> Secretario	<input type="checkbox"/> Tercer Miembro	<input type="checkbox"/> Suplente 1	<input type="checkbox"/> Suplente 2	<input type="checkbox"/> Suplente 3
-------------------------------------	-------------------------------------	---	-------------------------------------	-------------------------------------	-------------------------------------

Incluya sólo a aquellos que hayan llegado hasta antes de la instalación o hasta antes de las 12 del mediodía. Lo que ocurra primero. Marque con una línea horizontal según hayan traído su Credencial o hayan recibido Capacitación. Si alguno de ellos no llegó en ese lapso, deje en blanco su opción.

3 La Mesa de Sufragio no se instaló por: *(Poner aspa)*

a. No llegó ningún miembro y no había electores de cola. b. No se logró completar el número requerido de miembros. c. El hora no correspondía a la mesa. d. Las Cédulas no correspondían a la localidad. e. El Acta Padrón no correspondía a la localidad. f. Otro: _____	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
--	--

RESPONDA ESTA PREGUNTA SOLO SI LA MESA NO SE INSTALA, CASO CONTRARIO OMITALA.
Recuerde que las Mesas no se pueden instalar después de las 12 del día. Seleccione **UNA** opción marcándola con un aspa. Si la elegida es **OTRO**, describa en dos o tres palabras el hecho que motivó que no se instale la Mesa.

4 Composición de la Mesa al momento de completarse sus miembros.

Presidente <input type="checkbox"/> Titular designado <input type="checkbox"/> Secretario <input type="checkbox"/> Tercer Miembro <input type="checkbox"/> Suplente <input type="checkbox"/> De Cola	Secretario <input type="checkbox"/> Titular designado <input type="checkbox"/> Tercer Miembro <input type="checkbox"/> Suplente <input type="checkbox"/> De Cola	Tercer Miembro <input type="checkbox"/> Titular designado <input type="checkbox"/> Suplente <input type="checkbox"/> De Cola
--	---	--

(Tache opción según corresponda)

Marque solo **UNA** sola opción por cada cargo. Use línea horizontal tachando la opción elegida.

5 Si algún miembro provino de cola ¿Quién lo designó? *(Poner aspa)*

a. El Titular o Suplente que ocupó el cargo de Presidente. b. El Presidente de la Mesa anterior o posterior. c. El Coordinador de Local de Votación o de Mesa. d. Un miembro de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional. e. Otro: _____	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
--	--

Marque con un aspa según corresponda. Si elige el campo **OTRO**, registre el cargo de la persona que designó al miembro de cola.

6 Hora en que los Miembros de Mesa recibieron el Ánfora:

Poner hora. Ejemplo; 7,42

7 Número de personas presentes durante la instalación.

a. Personeros. (Registrar número)

b. Coordinador de Local.

c. Coordinador de Mesa.

d. Observadores.

e. Fiscalizadores.

f. Otro. Cargo

Registre el número de personas presentes sin considerar a los Miembros de Mesa. Ninguno de los recuadros debe quedar vacío, si alguno de los nombrados **NO** estuvo presente ponga «0». Si selecciona **OTRO**, incluya el cargo de la persona presente.

8 Estado de los materiales recibidos: (Tachar opción)

a. Cédulas.	Suficientes	Insuficientes	Ausentes
b. Hologramas.	Suficientes	Insuficientes	Ausentes
c. Listas de Candidatos.	Presentes		Ausentes
d. Tinta indeleble.	Presente		Ausente

Marque **UNA** sola opción por cada material previa **CONFIRMACION** con los Miembros de Mesa.

9 ¿Hubo algún incidente que alteró el proceso de Instalación?

Entiéndase por **INCIDENTE** algún hecho que haya perturbado el normal proceso de Instalación. Sea absolutamente concreto y preciso en el detalle.

10 Tiempo que demoró el llenado del Acta de Instalación: (Poner hora)

Empezó: Terminó:

Registre la hora en que empezó y en la que concluyó.

II. INFORMACION SOBRE EL ACTO DE SUFRAGIO

11 Hora de inicio de la Votación: (Poner hora)

Considere el inicio de la votación como el momento en que el Presidente de Mesa sufra.

12 Número de personas presentes al inicio de la Votación. (Poner cantidad)

a. Personeros.

b. Observadores.

c. Fiscalizadores.

Registre el número de personas presentes sin considerar a los Miembros de Mesa ni a los electores. Ninguno de los recuadros debe quedar vacío, si alguno de los nombrados **NO** estuvo presente ponga «0».

13 Incidencias durante la Votación. (Poner cantidad)

a. Número de electores a los cuales se impugnó su identidad.

b. Número de electores a los que se permitió votar sin DNI o LE.

c. Número de electores que no encontraron su nombre en el Padrón.

d. Número de incidentes de suplantación.

e. Número de ciudadanos con discapacidad que concurren a votar.

f. Otro.

Confirme cada ocurrencia y registre su número en cada opción. Si alguna de ellas no aconteció ponga «0». En el caso de **OTRO** describa en dos o tres palabras el hecho.

14 Acreditación de Personeros durante la Votación: (Poner cantidad)

a. Se acreditaron Personeros durante la Votación.

b. Se impidió acreditar a Personeros durante la Votación.

Indique razones por las cuales se les impidió acreditarse:

Registre el número de casos ocurridos en cada opción. En su defecto ponga «0». En el caso de la variable **B**, favor anote las razones por las cuales se les impidió acreditarse durante la Votación.

15 ¿Fué desalojado algún Personero durante la Votación? (Poner respuesta)

NO SI Indique razones: _____

Esta pregunta debe ser resuelta casi al término del Acto de Votación. Durante el sufragio anote las incidencias al reverso de esta hoja y cuando llegue a término el acta, revise sus apuntes y si alguno tiene que ver con esta pregunta, resuma el caso de manera concreta.

16 ¿Fué desalojado algún Observador durante la Votación? (Poner aspa)

NO SI Indique razones: _____

Esta pregunta debe ser resuelta casi al término del Acto de Votación.
Durante el proceso de sufragio anote las incidencias al reverso de esta hoja y cuando llegue a término el acto, revise sus apuntes y si alguno tiene que ver con esta pregunta, resume el caso de manera absolutamente concreta.

17 ¿En algún momento durante la votación la Mesa actuó con menos de tres miembros? (Poner aspa)

NO SI Indique razones: _____

En ningún momento las Mesas deben actuar sin sus miembros completos (salvo obvias necesidades fisiológicas de sus integrantes). Para responder la pregunta proceda de la misma manera que en la anterior.

18 ¿Se interrumpió en algún momento la Votación?

NO SI Indique razones: _____

(Poner aspa) _____

La Votación es un acto ininterrumpido. Si ocurrió una interrupción producto de algún incidente no usual, proceda de la misma manera que en la anterior pregunta.

19 Si la Mesa tenía dudas sobre cómo resolver algún problema, ¿A quién consultaba? (Poner aspa)

a. Hacían consultas entre ellos.

b. Revisaba la Cartilla para Miembros de Mesa.

c. Consultaba al Coordinador de Local o Mesa.

d. Consultaba a los Personeros.

e. Consultaba al Observador Electoral.

f. Consultaba al Fiscalizador del JEE.

g. Consultaba a los electores.

h. Consultaba a los Miembros de las FF. AA. o PNP.

Esta pregunta debe ser resuelta casi al término del Acto de Votación y puede anotar más de una opción.

20 ¿Se permitió votar a electores de cola después de las 4 pm.?

SI NO ¿A cuántos se le impidió votar? (Poner o cantidad)

Si escoge la variable NO, favor anote el número de electores a los cuales, a pesar de estar en cola, se les impidió sufragar luego de las 4 de la tarde.

21 ¿Hubo algún incidente que alteró el proceso de Votación?

Entiéndase por **INCIDENTE** a algún hecho que haya perturbado el normal proceso de Sufragio. Sea absolutamente concreto y preciso en el detalle.

22 Hora de cierre de la votación: (Poner hora)

Ejemplo: 4.32

23 Número de personas presentes al cierre de la Votación. (Poner cantidad)

a. Personeros.

b. Observadores.

c. Fiscalizadores.

Registre el número sin considerar a los Miembros de Mesa. Ninguno de los recuadros debe quedar vacío y si alguno de los nombrados NO estuvo presente ponga «0».

24 ¿La Mesa contó los electores que habían concurrido a sufragar empleando la Lista de Electores?

SI NO ¿Cómo los contó? _____

(Poner aspa) _____

Seleccione una opción. Si ésta es NO, favor indique cómo hizo la Mesa para contarlos.

25 Número de ciudadanos que votaron: (Registrar número)

Registre la cifra que la Mesa será consignando en el Acta de Sufragio.

26 Tiempo que demoró el llenado del Acta de Sufragio: (Poner hora)

Empezó: Terminó:

Registre la hora en que empezó y en la que concluyó.

III. INFORMACION SOBRE EL ACTO DE ESCRUTINIO REGIONAL

27 Número de personas presentes al inicio del Escrutinio. *(Poner cantidad)*

- a. Personeros.
- b. Observadores.
- c. Fiscalizadores.

Registre el número sin considerar a los Miembros de Mesa. Ninguno de los recuadros debe quedar vacío y si alguno de los nombrados **NO** estuvo presente ponga «0».

28 Antes de iniciar el Escrutinio Regional ¿La Mesa verificó que las cédulas estuvieran depositadas en las ánforas correctas?

SI NO *(Poner aspa)*

Para evitar que se haya introducido equivocadamente cédulas regionales en ánfora municipal y viceversa, la Mesa debe abrir ambas ánforas y verificar.
Observe y seleccione sólo **UNA** opción.

29 Hora de inicio del Escrutinio Regional. - *(Poner hora)*

Considere el inicio del Escrutinio Regional como el momento en que la Mesa abre el ánfora respectiva y se dispone a contar los votos de esta elección.

30 Antes de contar los votos, ¿la Mesa verificó que el número de cédulas fuese el mismo que el número de electores que fueron a votar?

SI NO *(Poner aspa)*

Seleccione sólo **UNA** opción.

31 Si el número de las cédulas era superior al de los votantes, ¿Rompieron al azar los excedentes de cédulas? *(Poner aspa)*

- a. Se rompieron al azar.
- b. No se rompieron.

RESPONDA ESTA PREGUNTA SOLO SI el número de cédulas depositadas en el ánfora fue mayor que la cifra de electores que concurrieron a votar.
Si no es el caso, omita responder a la pregunta.

32 Si hubo votos anulados, indique su número y las razones de su anulación. *(Poner cantidad)*

- a. Número de votos anulados por estar rota la cédula.
- b. Número de votos anulados por tener el aspa en lugar incorrecto.
- c. Número de votos anulados por carecer de la firma del Presidente.
- d. Número de votos anulados por tener marcada más de una opción.

Registre las cifras en cada opción. Si alguna de ellas no ocurrió ponga «0».

33 Presencia de cédulas municipales depositadas por error en el Ánfora Regional. *(Poner número)*

- a. No se encontraron cédulas municipales.
- b. Se encontraron cédulas municipales y se depositaron en el ánfora correcta. *(Poner aspa)*
- c. Se encontraron cédulas municipales y se destruyeron.
- d. Se encontraron cédulas municipales y se guardaron para entregarlas al Coordinador de Local.

Seleccione sólo **UNA** opción confirmando el hecho y registrando el número en el espacio respectivo.

34 ¿La Mesa utilizó la Hoja Borrador para el Escrutinio Regional?

SI NO *(Poner aspa)*

Ponga una aspa en la opción conveniente.

35 ¿Se interrumpió en algún momento el Escrutinio Regional?

NO SI Indique razones: _____
(Poner aspa) _____

Esta pregunta debe ser resuelta casi al término del Escrutinio Regional.
Durante el proceso ante las incidencias al reverso de esta hoja y cuando concluya, revise sus apuntes y responda esta pregunta. Verifique si realmente ocurrió una interrupción y si es el caso resuma el hecho siendo absolutamente concreto.

36 ¿En algún momento del Escrutinio Regional la Mesa actuó con menos de tres miembros?

NO SI Indique razones: _____
(Poner aspa) _____

En ningún momento las Mesas deben actuar sin sus miembros completos (especialmente en los escrutinios). Para responder la pregunta proceda de la misma manera que en la anterior. Verifique sus apuntes, confirme el hecho y si se da el caso, resuma lo acontecido siendo absolutamente concreto.

37 Tiempo que tomó el llenado de las 6 Actas de Escrutinio Regional:
Empezó: **Terminó:** (Poner hora)

Registre la hora en que empezó y en la que concluyó el llenado de estas actas. No incluya el tiempo que tomó aquellas destinadas a los Personeros.

38 ¿Se destruyeron las cédulas utilizadas luego del llenado de Actas?
 a. Se destruyeron todas.
 b. No se destruyeron, se devolvieron con los demás materiales. (Poner aspa)
 c. Otro: _____

Marque sólo **UNA** opción.

IV. INFORMACION SOBRE EL ACTO DE ESCRUTINIO MUNICIPAL

39 Hora de inicio del Escrutinio Municipal. (Poner hora)

Considere el inicio del Escrutinio Municipal como el momento en que la Mesa abre el ánfora específica para iniciar el conteo de votos.

40 Antes de contar los votos, ¿la Mesa verificó que el número de cédulas fuese el mismo que el número de electores que fueron a votar?
 SI NO (Poner aspa)

Seleccione sólo **UNA** opción.

41 Si el número de las cédulas era superior al de los votantes, ¿Rompieron al azar los excedentes de cédulas?
 a. Se rompieron al azar. (Poner aspa)
 b. No se rompieron.

Seleccione sólo **UNA** opción.

42 Si hubo votos anulados, indique su número y las razones de su anulación. (Poner cantidad)
 a. Número de votos anulados por estar rota la cédula.
 b. Número de votos anulados por tener el aspa en lugar incorrecto.
 c. Número de votos anulados por carecer de la firma del Presidente.
 d. Número de votos anulados por tener marcada mas de una opción.

Registre las cifras en cada opción. Si alguna de ellas no ocurrió ponga x/0.

43 Presencia de cédulas regionales depositadas por error en el Ánfora Municipal. (Poner número)
 a. No se encontraron cédulas regionales.
 c. Se encontraron cédulas regionales y se destruyeron.
 e. Se encontraron cédulas regionales y se guardaron para entregarlas al Coordinador de Local. (Poner aspa)

Seleccione sólo **UNA** opción confirmando el hecho y registrando el número en el espacio respectivo.

44 ¿La Mesa utilizó la Hoja Borrador para el Escrutinio Municipal?
 SI NO (Poner aspa)

Ponga una aspa en la opción conveniente.

45 ¿Se interrumpió en algún momento el Escrutinio Municipal?
 NO SI Indique razones: _____

 (Poner aspa)

Esta pregunta debe ser resuelta casi al término del Escrutinio Municipal. Durante el proceso anote las incidencias al reverso de esta hoja y cuando concluya, revise sus apuntes y responda esta pregunta. Verifique si realmente ocurrió una interrupción y si es el caso resuma el hecho siendo absolutamente concreto.

46 ¿En algún momento del Escrutinio Municipal la Mesa actuó con menos de tres miembros?
 NO SI Indique razones: _____

 (Poner aspa)

En ningún momento las Mesas deben actuar sin sus miembros completos (especialmente en los escrutinios). Para responder la pregunta proceda de la misma manera que en la anterior. Verifique sus apuntes, confirme el hecho y si se da el caso, resuma lo acontecido siendo absolutamente concreto.

47 Tiempo que tomó el llenado de las 6 Actas de Escrutinio Municipal:Empezó: , Terminó: , (Poner hora)

Registre la hora en que empezó y en la que concluyó el llenado de estas 6 actas. No incluya el tiempo que tomó aquellas destinadas a los Personeros.

48 ¿Se destruyeron las cédulas utilizadas luego del llenado de Actas?

- a. Se destruyeron todas.
- b. No se destruyeron, se devolvieron con los demás materiales. (Poner hora)
- c. Otro: _____

Marque sólo **UNA** opción.

FIN DE LA HOJA DE CAPTURA DE DATOS**COMENTARIOS SOBRE SU PARTICIPACIÓN EN ESTA INVESTIGACION**

La ONPE, a través de la organización de elecciones limpias y transparentes, busca contribuir a la consolidación institucional de la democracia peruana. Empero, esta tarea no podría ser eficientemente cumplida sin la necesaria evaluación de cada una de nuestras actividades. Por tanto le pedimos unos minutos más para que nos alcance brevemente las impresiones que pueda tener sobre su participación en el estudio JORNADA ELECTORAL REGIONAL MUNICIPAL 2002 y las sugerencias para su mejor organización y aplicación.

Muchas gracias por su contribución. Ahora proceda según lo estipulado por su Coordinador de Campo para la entrega de las Hojas de Captura de Información

6