

ACTAS ELECTORALES OBSERVADAS

EN LAS ELECCIONES GENERALES:

ANÁLISIS DE SUS ESCENARIOS Y ACTORES

ONPE 7b

ELECCIÓN DE PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES DE LA REPÚBLICA
PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES

MESA DE SUFRAGIO N° **030390** **ACTA ELECTORAL** → TOTAL DE ELECTORES MESA: **200**

DEPARTAMENTO: **LIMA** PROVINCIA: **LIMA** DISTRITO: **NUEVO MUNDO**

C ACTA DE ESCRUTINIO

Siendo las **4:57 pm** del 10 de abril de 2011, se da inicio al ACTO DE ESCRUTINIO.

ORGANIZACIONES POLÍTICAS	TOTAL DE VOTOS
PARTIDO POLITICO FELICES POR SIEMPRE	56
PARTIDO POLITICO CONTIGO EN LA DISTANCIA	12
PARTIDO POLITICO AFIVA PARA TODOS	8
ALIANZA ELECTORAL JUNTO EN ARMONIA	7
PARTIDO POLITICO ALCANZAR EL INFINITO	56 38
PARTIDO POLITICO EL FUTURO NOS LLAMA	77
ALIANZA ELECTORAL UN MUNDO PELO	52
PARTIDO POLITICO LUMINA DE ESPERANZA	82
PARTIDO POLITICO AL ORO LADO DE LA LUNA	0
PARTIDO POLITICO LOS NIÑOS SON PRIMERO	3
PARTIDO POLITICO DESARROLLANDO LA META	0
VOTOS EN BLANCO	21
VOTOS NULOS	3
VOTOS IMPUGNADOS	2
TOTAL DE VOTOS ENTREGADOS →	357

OBSERVACIONES: →

Siendo las **4:24 pm** se da por finalizado el ACTO DE ESCRUTINIO.

FIRMA DE MIEMBROS DE MESA

PRESIDENTE SECRETARIO TERCER MIEMBRO

ACTAS ELECTORALES **OBSERVADAS**

EN LAS ELECCIONES GENERALES:

ANÁLISIS DE SUS ESCENARIOS Y ACTORES

Actas electorales observadas en las Elecciones Generales: análisis de sus escenarios y actores.--

Lima: ONPE, 2012

137 p.-- (Documento de trabajo; 25)

ISBN 978-9972-695-46-9

PERÚ / ESCRUTINIO / ACTAS ELECTORALES / ACTAS OBSERVADAS / RESULTADOS
ELECTORALES / ELECCIONES GENERALES

Actas electorales observadas en las Elecciones Generales: análisis de sus escenarios y actores

Serie: Documento de trabajo N.º 25

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894, Lima 1

Teléfono: 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

Todos los derechos reservados

Jefa de la ONPE: *Dra. Magdalena Chú Villanueva*

Elaboración y edición: *GIEE - SGIIE - Área de Información e Investigación Electoral*

Gerente: *Teresa Watanabe*

Subgerente: *Carlota Casalino*

Coordinadora: *Sandra Morales*

Equipo de sistematización y análisis: *Omar Awapara, Gerson Fulcarima & Manuel Seifert*

Corrección de estilo: *Odín del Pozo*

Diseño editorial: *Erick Ragas*

Mock-Up en carátula: *GraphicRiver*

Hecho el Depósito en la Biblioteca Nacional del Perú: 2012-03801

Primera edición

Lima, marzo de 2012

500 ejemplares

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN.....	13
INTRODUCCIÓN	15
SIGLAS.....	19

Capítulo I

Escrutinio, actas electorales y actas observadas

1.1 <i>Aclaraciones teóricas sobre democracia y elecciones</i>	21
1.1.1 Democracia y sistema electoral	21
1.1.2 Elecciones	25
1.2 <i>Elecciones y escrutinio</i>	26
1.2.1 Definición de escrutinio.....	26
1.2.2 Importancia del escrutinio	27
1.3 <i>El escrutinio en la legislación peruana</i>	28
1.3.1 Actas electorales y actas observadas.....	29
1.3.2 Criterios y procedimientos para identificar las actas observadas	30
1.3.3 Las normas legales para resolver las actas observadas	34
1.3.4 Variables asociadas a la ocurrencia de actas observadas	39

Capítulo 2

Cifras sobre las actas observadas

2.1	<i>Actas observadas en la primera elección presidencial (EG 2006 y EG 2011).....</i>	42
2.1.1	En las regiones	42
2.1.2	En el extranjero.....	43
2.1.3	Tipos de observación en las actas presidenciales, EG 2006.....	45
2.1.4	Tipos de observación en las actas presidenciales, EG 2011.....	48
2.2	<i>Actas observadas en la elección de miembros del Congreso de la República.....</i>	51
2.2.1	En las regiones	51
2.2.2	En el extranjero	53
2.2.3	Tipos de AO en la elección de miembros del Congreso de la República, EG 2006.....	54
2.2.4	Tipos de AO en la elección de miembros del Congreso de la República, EG 2011.....	56
2.3	<i>Actas observadas en la elección de representantes ante el Parlamento Andino</i>	57
2.3.1	En las regiones	57
2.3.2	En el extranjero	58
2.3.3	Tipos de AO en la elección de representantes ante el Parlamento Andino, EG 2006.....	59
2.3.4	Tipos de AO en la elección de representantes ante el Parlamento Andino, EG 2011	60
	<i>Actas observadas en Lima Metropolitana</i>	63

6

Capítulo 3

Análisis de las actas observadas

3.1	<i>Actas observadas y características provinciales.....</i>	68
3.1.1	Las variables utilizadas	68
3.1.2	Los resultados.....	71
3.2	<i>Actas observadas y características de los miembros de mesa</i>	73
3.2.1	Características de los miembros de mesa.....	74
3.2.2	Análisis estadístico	82

Capítulo 4

Análisis cualitativo del escrutinio y actas observadas

4.1	<i>Diseño y organización de los grupos focales: simulando la realidad.....</i>	94
-----	--	----

TABLA DE CONTENIDOS

4.1.1	El marco analítico de los grupos focales	94
4.1.2	La estructura y los implementos de los grupos focales.....	98
4.1.3	Ciudades, participantes y condiciones previas	100
4.2	<i>Hallazgos y resultados de los grupos focales</i>	101
4.2.1	La reasignación de las tareas.....	101
4.2.2	Las actitudes de los participantes.....	103
4.2.3	La Cartilla de MM: ¿un manual de instrucciones?.....	104
4.2.4	Los procedimientos del escrutinio: conteo de votos y llenado de actas	106
4.3	<i>Las conclusiones del análisis cualitativo y la gestión de las EG 2011</i>	112
4.3.1	Una explicación sobre la ocurrencia de AO	112
4.3.2	Las sugerencias del estudio y la gestión de las EG 2011.....	113
	CONCLUSIONES.....	117
	ANEXOS.....	121
	GLOSARIO DE TÉRMINOS	127
	BIBLIOGRAFÍA.....	135

TABLA DE
CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadros

CUADRO 1.1 | p. 32

Tipos de AO reconocidas por la legislación en las EG 2006 y EG 2011

CUADRO 1.2 | p. 38

Legislación aplicada para la resolución de actas observadas

CUADRO 2.1 | p. 44

AO del extranjero en la primera elección presidencial según continente, EG 2006 y EG 2011

CUADRO 3.1 | p. 72

Resultados de las regresiones realizadas, EG 2006 y EG 2011

CUADRO 3.2 | p. 74

Mesas de sufragio y MM, EG 2006 y EG 2011

CUADRO 3.3 | p. 75

Porcentaje de miembros de mesa según sexo, EG 2006 y EG 2011

CUADRO 3.4 | p. 76

MM según grado de instrucción, EG 2006 y EG 2011

CUADRO 3.5 | p. 80

MM omisos según grupos de edad, EG 2006 (primera elección)

CUADRO 3.6 | p. 81
MM omisos según grupos de edad, EG 2011 (primera elección)

CUADRO 3.7 | p. 83
AO según MM titulares omisos (%), EG 2006

CUADRO 3.8 | p. 83
AO según MM titulares omisos (%), EG 2011

CUADRO 3.9 | p. 84
AO según MM titulares y suplentes omisos (%), EG 2006

CUADRO 3.10 | p. 85
AO según MM titulares y suplentes omisos (%), EG 2011

CUADRO 3.11 | p. 87
Resultados del modelo de regresión logística en las elecciones presidenciales, EG 2006 y EG 2011

CUADRO 3.12 | p. 88
Resultados del modelo de regresión logística en las elecciones del Congreso de la República, EG 2006 y EG 2011

10 CUADRO 3.13 | p. 90
Probabilidad de obtener un AO según perfil de los MM, EG 2006-Presidencial

CUADRO 3.14 | p. 91
Probabilidad de obtener un AO según perfil de los MM, EG 2006-Congreso de la República

CUADRO 3.15 | p. 92
Probabilidad de obtener un AO según perfil de los MM, EG 2011-Congreso de la República

CUADRO 4.1 | p. 101
Ciudades donde se realizaron y composición de los grupos focales

CUADRO 4.2 | p. 107
Los procedimientos previos al conteo de votos

CUADRO 4.3 | p. 113
Sugerencias para mejorar el formato y el diseño de la Cartilla

Gráficos

GRÁFICO 1.1 | p. 34
Proceso de identificación y resolución de las AO

GRÁFICO 2.1 | p. 42

AO en la primera elección presidencial según región (%), EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 2.2 | p. 43

AO del extranjero en la primera elección presidencial según continente (%), EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 2.3 | p. 45

AO en las principales ciudades del extranjero (%), EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 2.4 | p. 46

Porcentaje y frecuencia de AO según tipo, EG 2006-Presidencial (primera elección)

GRÁFICO 2.5 | p. 47

Porcentaje y frecuencia de AO según tipo, EG 2006-Presidencial (segunda elección)

GRÁFICO 2.6 | p. 48

AO en la primera elección presidencial según tipo (valores absolutos), EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 2.7 | p. 49

AO en la primera elección presidencial según tipo (%), EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 2.8 | p. 50

AO en la primera y segunda elección presidencial según tipo (valores absolutos), EG 2011

II

GRÁFICO 2.9 | p. 51

AO en la segunda elección presidencial según tipo (%), EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 2.10 | p. 53

AO en la elección del Congreso de la República según región (%), EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 2.11 | p. 54

AO del extranjero en la elección del Congreso de la República según continente (%), EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 2.12 | p. 55

Porcentaje y frecuencia de AO según tipo, EG 2006-Congreso de la República

GRÁFICO 2.13 | p. 57

AO en la elección del Congreso de la República según tipo (%), EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 2.14 | p. 58

AO en la elección del Parlamento Andino según región (%), EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 2.15 | p. 59

AO del extranjero en la elección de representantes al Parlamento Andino según continente (%), EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 2.16 | p. 60

Porcentaje y frecuencia de AO según tipo, EG 2006-Parlamento Andino

GRÁFICO 2.17 | p. 61

AO en la elección del Parlamento Andino según tipo (%), EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 2.18 | p. 65

AO en los distritos de Lima Metropolitana, EG 2006 (1.^a y 2.^a) y EG 2011 (1.^a y 2.^a)

GRÁFICO 2.19 | p. 66

AO en los distritos de Lima Metropolitana, Congreso 2006 y Congreso 2011

GRÁFICO 3.1 | p. 77

Distribución de la edad de los miembros de mesa, EG 2006

GRÁFICO 3.2 | p. 77

Distribución de la edad de los MM según grado de instrucción, EG 2006

GRÁFICO 3.3 | p. 78

Distribución de la edad de los miembros de mesa, EG 2011

GRÁFICO 3.4 | p. 78

Distribución de la edad de los MM según grado de instrucción, EG 2011

12

GRÁFICO 3.5 | p. 79

Omisos al cargo de MM según región (%), EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 3.6 | p. 82

Omisos al cargo de MM titular en las primeras elecciones (%), EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 4.1 | p. 99

Cédula utilizada en los grupos focales

GRÁFICO 4.2 | p. 110

Errores de interpretación sobre la validez del voto

GRÁFICO 4.3 | p. 114

Diseño de las Cartillas utilizadas en las EG 2006 y EG 2011

GRÁFICO 4.4 | p. 115

AO en las EG 2006 y EG 2011 (%)

PRESENTACIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es la autoridad máxima en la organización y ejecución de procesos electorales, de referéndum y otras consultas populares. El artículo 2.º del Título I de su respectiva ley orgánica señala que su fin esencial es velar por la obtención de la fiel y libre expresión de la voluntad popular, manifestada a través de las elecciones. De acuerdo con esta finalidad, la ONPE presenta un estudio explicativo sobre la ocurrencia de las denominadas «actas observadas» y sus efectos en las dos últimas Elecciones Generales celebradas en nuestro país (2006 y 2011).

La importancia del presente Documento de Trabajo radica en el análisis exhaustivo que se realiza de las principales características de los escenarios y de los miembros de mesa, cuyas mesas de sufragio o locales de votación presentaron «actas observadas» en las últimas elecciones generales. Todo ello con el fin último de tener una comprensión detallada sobre este problema e implementar así las medidas necesarias para garantizar la transparencia y legitimidad de los procesos electorales.

De esa manera, la ONPE pone a disposición de la ciudadanía un documento que demuestra su alta profesionalización en la planificación, organización y ejecución de los procesos electorales. Asimismo, el presente documento revela el compromiso que tiene la ONPE con el fortalecimiento de la democracia en nuestro país, a través del perfeccionamiento continuo de su principal mecanismo de legitimación: las elecciones.

Lima, octubre de 2011
Área de Información e Investigación Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales

INTRODUCCIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), por disposición de rango constitucional, es la institución encargada de organizar todos los comicios, referéndum y demás tipos de consulta popular.¹ Dentro de todas las actividades que ello implica, durante la fase de escrutinio de cada proceso electoral, la ONPE tiene entre sus tareas principales: entregar los materiales necesarios para el escrutinio de votos, brindar información permanente sobre el progreso del conteo de estos y la difusión de los resultados finales.

En tal sentido, la rapidez en el procesamiento de las actas que contienen los resultados de los votos emitidos en cada una de las mesas de sufragio, así como la pronta difusión de los resultados finales, depende de una serie de factores. Entre ellos destacan las «actas observadas», que son aquellas que no pueden ser contabilizadas por la ONPE debido a que se encuentran incompletas, con errores de suma o con caracteres ilegibles. Debido a que la legislación vigente estipula los procedimientos adicionales para el procesamiento de este tipo de actas, su existencia supone la extensión del tiempo que utiliza la ONPE para comunicar los resultados finales.

La experiencia nos indica que en contextos electorales bastante reñidos o altamente polarizados, el retraso en la comunicación de los resultados finales puede generar un clima de suspicacia en la opinión pública respecto a la eficiencia del organismo electoral o, peor aún, mellar la credibilidad de los resultados electorales. Sin embargo, a pesar de los efectos descritos, en nuestro país no se ha estudiado

¹ Art. 182.º, Constitución Política del Perú.

directamente los factores que estarían asociados a la ocurrencia de actas observadas o las implicancias de su existencia para los procesos electorales.²

Entonces, con el fin de cubrir dicho déficit en los estudios electorales, en el presente documento se analiza este tema, para lo cual se consideran los dos últimos procesos electorales de carácter general realizados en nuestro país. En términos metodológicos, debido a que el objetivo principal es identificar algunas de las variables que estarían asociadas al acaecimiento de actas observadas, se utilizan dos técnicas de regresión estadística: lineal y logística. La primera de ellas busca verificar si existe una asociación entre algunos rasgos estructurales de las provincias con los porcentajes de actas observadas que se presentan en las mismas; mientras que la segunda procura corroborar la relación entre algunas características de los miembros de mesa y la probabilidad de que las actas de escrutinio sean calificadas como observadas.

Asimismo, la observación previa es complementada con los resultados de un análisis cualitativo. En efecto, como parte de la realización del presente trabajo, la ONPE desarrolló diez grupos focales en diferentes ciudades del país (Chiclayo, Huancayo, Iquitos, Lima y Puno). En estos, los participantes (ex miembros de mesa y ciudadanos que nunca lo habían sido) reprodujeron el proceso de escrutinio a partir de cédulas y actas con información ficticia, pero cuyo diseño fue similar al usado en las Elecciones Generales de 2006. El objetivo central fue identificar los problemas derivados de la ejecución del escrutinio y resolverlos con miras a las Elecciones Generales de 2011.

16

La información y el análisis —tanto cuantitativo como cualitativo— que forman parte del presente estudio se ha organizado en cuatro capítulos. En el primero, partimos de la democracia procedimental para exponer la importancia de las elecciones en un sistema democrático. A partir de ello mostramos la necesidad de reflexionar sobre el proceso de escrutinio, pues es allí donde las actas observadas generan dificultad y retraso. El apartado concluye con la presentación de un balance de las normas legales que regulan el tratamiento de este tipo de actas. En el segundo capítulo se expone detalladamente el número y tipo de actas observadas que se originaron en los procesos electorales de los años 2006 y 2011. La información se organiza tomando en cuenta el tipo de elección, esto es si corresponde a la elección de Presidente y Vicepresidentes, de Congresistas o de representantes ante el Parlamento Andino.

² Se podría extender fácilmente esta afirmación al medio internacional puesto que no hemos tenido la fortuna de encontrar algún estudio que tenga como tema de análisis las actas observadas. Apenas hemos ubicado una investigación sobre la implicancia de las actas observadas sobre los resultados en contextos de elecciones altamente disputadas (APARICIO 2009) y otra que versa sobre la complejidad de los materiales electorales —incluyendo las actas— sobre el proceso electoral (REYNOLDS & STEENBERGEN 2006).

En el capítulo 3 se analizan los factores que estarían asociados con las actas observadas. Las conclusiones a este respecto se elaboran con base en dos análisis estadísticos. El primero es una regresión lineal múltiple en la que se corrobora si el porcentaje de actas observadas guarda relación con ciertas características provinciales. Luego, a través de una regresión logística, se verifica si existe una relación entre el perfil de los miembros de mesa y la ocurrencia de actas observadas. El capítulo concluye haciendo un balance de las variables que mejor explican la aparición de actas observadas.

Finalmente, en el capítulo 4, se realiza un análisis cualitativo de los aspectos o condiciones de los procedimientos del escrutinio que estarían asociados a la ocurrencia de actas observadas. El desarrollo de dicho estudio incluye la presentación del diseño, los criterios y la metodología que se siguieron, así como un balance preliminar de la eficacia de las medidas correctivas derivadas del análisis y que fueron implementadas en las Elecciones Generales de 2011.

SIGLAS

AC	Acta de cómputo
AO	Acta observada
AMM	Ausentismo de los miembros de mesa
DE	Densidad electoral
DNI	Documento Nacional de Identidad
EG	Elecciones Generales
EM	Electores por mesa (promedio)
ER	N.º de escaños en la región
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEC	Índice de Educación y Carencias
JEE	Jurado Electoral Especial
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LOE	Ley Orgánica de Elecciones
LPP	Ley de Partidos Políticos

MM	Miembros de mesa
ODPE	Oficina Descentralizada de Procesos Electorales
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
ROP	Registro de Organizaciones Políticas

CAPÍTULO I

ESCRUTINIO, ACTAS ELECTORALES Y
ACTAS OBSERVADAS

En un régimen democrático, los procedimientos que determinan el acceso al poder son las elecciones libres, justas y regulares que se realizan en un país. En ellas, los ciudadanos expresan su preferencia política a través del voto, el cual —mediante el denominado proceso de escrutinio— será contabilizado y escrito en un acta electoral. La importancia de esta acta es que en ella se encuentra inscrita la voluntad de todo elector, quien, a través del voto, ha legitimado al gobierno y régimen democrático del país.

El presente documento se ocupa justamente de analizar las causas y efectos de un tipo de acta electoral, las actas observadas (AO) durante las Elecciones Generales de los años 2006 (EG 2006) y 2011 (EG 2011). No obstante, antes de exponer un análisis descriptivo sobre las AO en dichos procesos eleccionarios (capítulo 2) e identificar algunos factores o variables asociados a su ocurrencia (capítulos 3 y 4), es necesario establecer la vinculación teórica entre democracia y elecciones. Así comprenderemos la importancia del proceso de escrutinio y, dentro de él, la existencia de actas observadas. Todo ello con la finalidad de que el lector tenga un buen marco de referencia respecto al tema aquí abordado.

*1.1 Aclaraciones teóricas sobre democracia y elecciones**1.1.1 Democracia y sistema electoral*

La democracia es comprendida en su dimensión de *forma de gobierno*, la cual se sustenta en el principio de soberanía del pueblo e igualdad política de todos sus

ciudadanos. Ambos sustentos se expresan en el postulado de que el gobierno, en una democracia, es el resultado del consentimiento de los gobernados.

La soberanía del pueblo, aquella que legitima el poder cuando emana de la voluntad popular, concibe al ser humano como libre y soberano de sí mismo. Esta libertad y soberanía individual, con la que nace toda persona, es considerada por varios autores como el estado natural del hombre. Para Hobbes, Locke y Rousseau los hombres han nacido libres y pueden vivir solitariamente durante un determinado tiempo. Sin embargo, estos tres autores reconocieron la imposibilidad de que los seres humanos permanezcan en total libertad y sobrevivan fuera de la conformación de una comunidad política.

Para Thomas Hobbes, el hombre construye el *Leviatán* (léase, el Estado) como respuesta al «estado de naturaleza» del hombre, que se caracterizaba por una lucha constante de todos contra todos. Los hombres renuncian a su libertad natural y derecho ilimitado sobre todo lo que le apetece, para la construcción de este cuerpo político porque es el único modo de proteger la integridad de la persona (HOBBS 2001 [1651]). Así, el Estado surge a partir del contrato en donde se da «la *sumisión* de las *voluntades* de todos a la *voluntad de un solo hombre o de una asamblea*» (HOBBS 1999 [1642]: 53).³ Este hombre es el Leviatán, cuya voluntad «como consecuencia de los acuerdos de muchos hombres, ha de tenerse en lugar de la de todos para que pueda disponer de las fuerzas y de las facultades de cada uno para la paz y la defensa común» (HOBBS 1999 [1642]: 53). El Estado se convierte, de este modo, en una institución que representa a todos, a partir de la cual se derivan los derechos y las facultades de los hombres. El establecimiento del contrato, con la consecuente creación del Leviatán gracias a la transferencia de los derechos de todos los pactantes, personifica el consentimiento de las personas que reconocen la imposibilidad de sobrevivir fuera de una comunidad política.

22

La idea del consentimiento de los integrantes como causa eficiente de toda comunidad política y creación del Estado es seguida por John Locke. El *gobierno civil* que postula este autor manifiesta el consentimiento de todos los individuos libres e iguales que, para evitar degenerar en el estado de guerra y una lucha de todos contra todos, crean este gobierno para la protección de la «vida, libertad y propiedad» de la persona (LOCKE 2008 [1690]). El estado natural es el punto de partida en donde los hombres «se hayan por naturaleza en un estado de perfecta libertad» (LOCKE 2008 [1690]: 36). Aquí, dentro de los límites de la ley de la naturaleza (la Razón), el hombre ordena sus acciones y dispone de la propiedad como mejor le

³ A pesar de mencionar la asamblea como una posibilidad, Hobbes entiende la figura del monarca como aquella que personifica al Leviatán.

parezca. Sin embargo, dado que cada cual es juez de su propia causa no existe una autoridad común que pueda dirimir sobre los conflictos entre los individuos.

Ello debe evitarse porque puede degenerar en un estado de guerra, caracterizado por la enemistad y destrucción, en donde se atente contra la propiedad, vida y libertad de las personas. Ante esta posibilidad el hombre forma, a través de un pacto, una sociedad política que le permitirá vivir de manera segura y pacífica, protegiendo su propiedad. Así, lo que «origina y constituye una sociedad política cualquiera no es otra cosa que el consentimiento de una pluralidad de hombres libres que aceptan la regla de la mayoría y que acuerdan unirse e incorporarse a dicha sociedad» (LOCKE 2008 [1690]: 114). En consecuencia, todo gobierno existe por el consentimiento de los gobernados y, por tanto, será limitado en sus poderes.⁴

Casi dos siglos después, Rousseau planteó que los hombres pueden llevar vidas libres y solitarias durante un tiempo; sin embargo, llega un punto en donde determinados obstáculos (como debilidades individuales, desastres naturales o los deseos egoístas de otros) atentan contra su supervivencia. Entonces, el individuo se percató de que, para sobrevivir y mantener su libertad, necesita «encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y gracias a cada uno, en unión de todos los demás, solamente se obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes» (ROUSSEAU 2007 [1742]: 14). Así, surge el *contrato social*, creado voluntariamente y con el consentimiento unánime de todos sus integrantes.

23

El paso del estado natural al estado civil —que surge a partir del contrato social— es un punto de inflexión en el ser humano. Ahora la persona reemplaza el impulso físico por el deber, el apetito por el derecho y se ve obligada a consultar su razón en vez de seguir sus inclinaciones (ROUSSEAU 2007 [1742]). En consecuencia, lo que pierde el hombre con el contrato social es su libertad natural junto con el derecho ilimitado sobre todo aquello que le apetece; sin embargo, gana la propiedad, la libertad civil y la libertad moral, que es la única que convierte al hombre en amo de sí mismo. La igualdad natural no es destruida con el pacto, sino que es sustituida por una igualdad moral.

Hobbes, Locke y Rousseau reconocen que la formación de toda comunidad política nace del consentimiento libre e igual de todos sus integrantes. Ya sea para la conservación de la persona o la protección de la propiedad privada, la comunidad

⁴ Esta es una de las diferencias más características entre Hobbes y Locke. Para el primero, el individuo renuncia y transfiere su poder al Estado absoluto —que se encuentra personificado en la figura del monarca—, mientras que, para el segundo, son los individuos aquellos que tienen el poder y no renuncian al mismo, sino que simplemente lo delegan al Estado.

política se origina a partir del acuerdo voluntario y unánime de todos sus integrantes. La democracia viene a ser justamente la forma en la cual se gobierna esta comunidad y se legitima aquel consentimiento. Pero ¿cómo se llega a la legitimidad de este gobierno? A través de las *elecciones*, las cuales, al elegir a los gobernantes de esta comunidad política, reconocen la libertad e igualdad de todos los votantes. Sin embargo, este procedimiento legitimador fue el resultado de arduos procesos políticos que se vivieron en los siglos XVIII y XIX.

La caída de los regímenes absolutistas, principalmente en Francia y España, marcó el camino de este proceso. El monarca absolutista «reclamaba para sí la autoridad última en todos los aspectos de la ley humana» (HELD 2002: 92); personificaba, además, un sistema de gobierno centralizado, bajo un poder supremo e indivisible que era legitimado gracias al «derecho divino».⁵ La Revolución francesa de 1789 produjo el derrocamiento del rey Luis XVI y marcó el fin del absolutismo. El monarca dejó de ser el soberano y su legitimidad ya no derivaba de la ley de Dios. El «individuo» surge de este modo como el auténtico soberano del poder.

24

Por otra parte, en España a inicios del siglo XIX, cuando Carlos IV y Fernando VII abdicaron al trono para que Napoleón coloque a su hermano José, se termina de configurar el procedimiento legitimador de la comunidad política. La Guerra de la Independencia española llevó a que, frente a esta situación, se formara una resistencia armada. Las juntas de defensa —que eran órganos insurreccionales que obtenían su legitimidad de la acción del pueblo (DEMÉLAS & GUERRA 2008)— se percataron de que «para formar un poder provisorio había que convocar a hombres que tuvieran legitimidad en la sociedad» (DEMÉLAS & GUERRA 2008: 21). Así, el debate político que surgió abrió las puertas a la necesidad de la representación, a «la elección de los cuerpos que deberían gobernar en nombre de la nación» (DEMÉLAS & GUERRA 2008).

Estos procesos, en donde se instituye al individuo como soberano del poder junto con la necesidad de ser representado en la esfera política, marcaron el inicio de lo que sería el procedimiento legitimador de la comunidad política democrática: las elecciones.

⁵ No se entrará en detalle sobre esta relación (Estado-Iglesia), pero sí vale la pena mencionar que las enseñanzas de Martín Lutero (1483-1546) trajeron como consecuencia la noción de la persona como «individuo». A partir de ello, este se podía concebir solo ante Dios y ser un intérprete directo de la voluntad divina. Ello contribuyó también a consolidar dicho proceso político.

1.1.2 Elecciones

El poder que ostenta el individuo es transferido al Estado democrático vía la elección de autoridades, las cuales estarán a cargo de salvaguardar la comunidad política. La democracia, comprendida desde este punto procedimental, se convierte en un «arreglo institucional para llegar a las decisiones políticas» (SCHUMPETER 2003 [1943]: 269). Esta definición de democracia procedimental, inaugurada por Schumpeter, considera que lo esencial de la misma es la elección de los líderes a través de elecciones competitivas en donde gracias al voto popular se obtiene el poder de decisión de las élites (SCHUMPETER 2003 [1943]). Según tal definición, todo régimen político es democrático siempre y cuando cumpla la siguiente condición: que aquellos que tomen las decisiones colectivas para la comunidad política hayan sido seleccionados a través de elecciones limpias, justas y regulares, en las cuales los candidatos compitan libremente por los votos y en donde exista sufragio universal.

Ahora bien, las elecciones son las vértebras a través de las cuales se estructura la democracia y, por ello, toda democracia moderna ha desarrollado un sistema electoral mediante el cual puede organizarlas. Desde un punto de vista técnico, el sistema electoral contiene «el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños» (NOHLEN 1993: 34). De este modo, «configuran un proceso gracias al cual se permite determinar a los titulares de los cargos unipersonales (presidente, alcalde, etc.) o cuerpos colectivos (parlamentos, concejos municipales, etc.)» (TUESTA 2005: 17).

25

Asimismo, el sistema electoral abarca una gran cantidad de elementos diferentes entre los cuales están: *i*) la distribución de las circunscripciones electorales, *ii*) las formas de las candidaturas, *iii*) el procedimiento de la votación y *iv*) la conversión de votos en escaños. La combinación de dichos elementos puede producir consecuencias políticas diversas; por ejemplo, la forma en que se distribuye la circunscripción electoral —el «conjunto de electores que conforma la base para que sus votos se repartan entre un número determinado de escaños» (TUESTA 2005: 17)— puede favorecer a un partido político que tenga primacía en una región determinada. No obstante, la combinación de los elementos mencionados responde a dos principios de representación política bajo los cuales se clasifica al sistema electoral: la representación por mayoría y la representación proporcional. Cada uno de estos responde a objetivos diferentes. El primero busca impedir la atomización de los partidos políticos, fomentar la concentración, estabilidad y moderación política; a diferencia de la representación proporcional, cuya finalidad es reflejar la pluralidad real de las tendencias políticas, facilitando la presencia de todos los intereses y opiniones en el ámbito parlamentario, así como la negociación y consenso entre las partes.

Así, la particularidad del sistema electoral radica en que un determinado tipo de representación, con una combinación específica de sus elementos, puede generar distintos resultados electorales que otro aplicado a la misma votación. Por ello, el sistema electoral diseñado tiene una «importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político» (TUESTA 2005: 17). La influencia sobre la votación se ve en la medida en que, según sea el sistema electoral, se «coloca a los electores frente a una situación decisoria específica que está marcada sobre todo por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y partidos políticos» (NOHLEN 1993: 13). La votación es, por tanto, aquello sobre lo cual el sistema electoral actúa y la que expresa la voluntad popular que legitima el régimen democrático.

En suma, la democracia viene a ser la forma de gobierno a través de la cual se logra legitimar y gobernar la comunidad política formada a partir del consentimiento libre e igual de sus integrantes. Esta legitimidad se genera a partir de las elecciones, las cuales son el procedimiento mediante el cual se elige a los representantes que tomarán las decisiones políticas de esta comunidad. Los comicios y sus resultados son estructurados según el sistema electoral que se ha diseñado, el cual influye en la votación porque coloca al ciudadano frente a una situación decisoria para el éxito de los candidatos u organizaciones políticas en competencia. Así, la votación será aquello sobre lo cual actuará el sistema electoral. Entonces, su importancia radica en que es la sumatoria total de las voluntades libres e iguales que legitimará el régimen democrático de un país.

26

1.2 Elecciones y escrutinio

El proceso electoral abarca una serie de procedimientos que van desde la convocatoria a elecciones hasta la proclamación oficial de los ganadores. Sin embargo, aunque todas las etapas del proceso electoral son significativas, las acciones enmarcadas en la fase final —es decir en el escrutinio— son especialmente importantes debido a que su consumación nos revela «el sentido en que se ha manifestado la voluntad del cuerpo electoral» (FRANCO 1998: 589). No obstante, ¿qué entendemos por escrutinio?, ¿qué acciones o actos comprende?; o también, ¿por qué decimos que es importante para el proceso electoral? En los siguientes acápites desarrollaremos las respuestas a estas preguntas.

1.2.1 Definición de escrutinio

El concepto de escrutinio no ha sido desarrollado por la teoría política referida a la democracia. La mayoría de las definiciones existentes han sido elaboradas por las instituciones dedicadas a la promoción de la democracia o la ejecución de procesos

electorales. Tales definiciones son básicamente descriptivas y enumeran los actos que comprende el proceso de escrutinio o se refieren netamente a este como el simple acto de recuento o el conteo de votos.⁶ Así, por ejemplo el Proyecto ACE (Administración y Costo de Elecciones)⁷ indica que el escrutinio es «el proceso que consiste en la apertura de urnas, la clasificación de su contenido, la determinación de validez de las papeletas [o cédulas] y el conteo de votos».

No obstante, es posible elaborar una definición que tome en cuenta otras dimensiones de este proceso. En ese sentido, usaremos en el presente documento una definición que no reduce el escrutinio a un mero acto de conteo de votos sino que reconoce la existencia de una tarea de valoración y calificación previa. De esa manera, el escrutinio implica tanto un cálculo aritmético de los votos, como una calificación y valoración jurídica de los mismos, cuyos resultados deberán producir efectos vinculantes para el destino de la elección (ANTILLÓN 1986: 313).

1.2.2 *Importancia del escrutinio*

El escrutinio —entendido como la última etapa del proceso electoral— está estrechamente relacionado con el sistema democrático en la medida que posibilita la realización exitosa de la representación de los ciudadanos en los órganos del Estado. En otros términos, desde un punto de vista teórico, podríamos afirmar que la finalización del proceso escrutador efectiviza el supuesto medular de la democracia representativa: los ciudadanos-soberanos ejercen el poder a través de representantes periódicamente elegidos.

27

De este modo, desde una perspectiva enfocada en la gestión del proceso electoral, el escrutinio de los votos es percibido como el resultado de todas las labores organizativas previas. En tal sentido, la conclusión exitosa de las tareas de valoración y cuantificación de los votos supone que todas las etapas anteriores (capacitación de actores electorales, distribución de materiales electorales, instalación de las mesas de sufragio, etc.) han sido realizadas eficientemente. A partir de ello, algunos autores consideran que el tiempo usado en el escrutinio está relacionado con el nivel de legitimidad y confiabilidad de todo el proceso electoral (FRANCO 1998: 621).

⁶ Véase los trabajos de Pastor (1994: 271) y Hernández Becerra (1986: 56).

⁷ El Proyecto ACE fue instituido en 1998 por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Internacional IDEA), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA). La actual Red que administra y mantiene el portal Web (<<http://aceproject.org/>>) del Proyecto es un esfuerzo de nueve organizaciones: IDEA, Instituto Electoral para el Sur de África, Elecciones Canadá, el Instituto Federal Electoral de México, IFES, UNDESA, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas (UNEAD, por sus siglas en inglés). La Comisión Europea es un ex miembro ex officio.

Esta relación es tan intensa que muchos de ellos conciben la demora en el cómputo de votos o en la comunicación de los resultados finales como un vicio de los mecanismos electorales o el fracaso del régimen electoral vigente (CERDAS, RIAL & ZOVATTO 1992: 672).

Sin embargo, la dilación en el escrutinio no genera per se la pérdida de confianza en la gestión del proceso o en los resultados; por lo general, esto último ocurre en un contexto caracterizado por elecciones de resultado ajustado donde es necesario contabilizar el total de votos para poder identificar la voluntad de la mayoría. Así, en este escenario, «[...] el retardo en emitir la información [de los resultados electorales] puede en sí mismo, como en efecto ha ocurrido, ser un estímulo a la desconfianza» (IIDH 2008: 16).

Entonces, debido a los efectos perjudiciales indicados, resulta necesario analizar los factores que causan la dilación en la comunicación oficial de los resultados electorales. En un estudio realizado por la ONPE se ha identificado que la demora en el cómputo final de los votos se debe —en gran manera— al tiempo que toman los escrutinios realizados en las mesas de sufragio (ONPE 2001: 36). Sin embargo, no se ha tomado en cuenta que durante el proceso de conteo de los votos existe también otro factor —las actas observadas— que afecta directamente la rápida comunicación de los resultados finales.

28

1.3 *El escrutinio en la legislación peruana*

La literatura especializada concibe el escrutinio como un proceso técnico y jurídico-administrativo que comienza en las mesas de votación, bajo responsabilidad de los miembros de mesa, y culmina con la entrega —por la institución responsable— de los resultados definitivos. Así, por ejemplo, Franco (1998) indica que el conjunto de procedimientos referidos al escrutinio puede clasificarse de la siguiente manera:

- *Escrutinio preliminar.* En esta categoría están comprendidos todos los procedimientos que se realizan al finalizar el sufragio. Los responsables directos de ejecutarlos son los miembros de mesa (MM), quienes —entre otras labores— deben valorar y cuantificar los votos emitidos en sus mesas de sufragio. Los procedimientos de esta etapa culminan con el llenado y la entrega de las respectivas actas de escrutinio al personal responsable designado por la legislación electoral.
- *Escrutinio intermedio.* Esta categoría abarca principalmente todos los procedimientos que son llevados a cabo por instituciones de mayor jerarquía; por lo general, estos órganos electorales representan una unidad geográfico-política o una

circunscripción electoral⁸ y son los encargados de totalizar los votos escrutados de un determinado número de mesas.

- *Escrutinio definitivo.* Esta fase comprende todos los procedimientos que realiza el órgano electoral de mayor jerarquía y en ella se hace el cómputo general de los sufragios. Concluye con la entrega de los resultados totales de un proceso electoral.

En el caso peruano, la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859 (LOE), como parte del proceso de valoración y cuantificación de los votos, distingue dos etapas sucesivas: el escrutinio y el cómputo. La LOE (capítulo 3, título XI) denomina escrutinio al conjunto de procedimientos que siguen los MM para calificar, contabilizar y consignar en la sección correspondiente de las actas electorales los votos emitidos en sus respectivas mesas de sufragio. En los capítulos 1 y 2 del título XII, la LOE nombra como cómputo a la contabilización que se realiza en los órganos subnacionales de la ONPE.⁹

Como se puede apreciar, la legislación peruana establece una diferencia entre escrutinio y cómputo. Por ello seguiremos esta distinción, para lo cual utilizaremos el término escrutinio refiriéndonos a todos los procedimientos de conteo de votos realizados por los miembros de mesa y que terminan registrados en las actas. El término cómputo denominará el resto del proceso que es llevado a cabo por los órganos subnacionales de la ONPE y que concluye con la entrega de los resultados totales.

1.3.1 *Actas electorales y actas observadas*

Del acápite anterior, se deduce que las actas electorales son los documentos sobre los cuales se realiza la contabilización general de los votos emitidos en todas las mesas de sufragio instaladas para cualquier elección. Sin embargo, en dicho documento no solo se consigna el número de votos que ha obtenido cada opción o lista en competencia, sino que también se registra información de otras etapas del proceso. La LOE establece que, en el acta electoral, los MM deben registrar los hechos que han ocurrido en su mesa de sufragio, desde el momento de la instalación hasta el cierre de la misma. La norma, además, señala que dicho documento consta de tres secciones, las cuales son llamadas: acta de instalación, acta de sufragio y acta de escrutinio (artículo 172.º).

⁸ El distrito electoral o la circunscripción electoral es aquella unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos —en caso de no existir un distrito nacional único— con independencia de los votos emitidos en otra unidad del total (NOHLEN S/F).

⁹ Nos referimos a las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE). Estos órganos temporales se conforman para cada proceso electoral según las circunscripciones electorales y el tipo de distrito electoral que regirá en dicho proceso (artículo 23.º de la LOE).

El acta de escrutinio, dado que contiene los resultados de los votos emitidos por los electores inscritos en la mesa de sufragio, es especialmente importante para el proceso posterior de cómputo. No obstante, además de registrar el resultado de la votación, la LOE —en su artículo 172.º— indica que dicha sección del acta electoral debe consignar otros datos adicionales, tales como: (a) las horas en que empezó y concluyó el escrutinio, (b) los reclamos u observaciones formuladas por los personeros, y (c) los nombres, números de Documento Nacional de Identidad y firmas de los miembros de mesa y personeros que deseen suscribirla.

1.3.2 *Criterios y procedimientos para identificar las actas observadas*

a) *Criterios de identificación y tipos de actas observadas*

Del marco jurídico electoral vigente se infiere que las actas de escrutinio son declaradas observadas cuando, por algún tipo de error u omisión, no pueden ser procesadas por las ODPE. En otros términos, las actas observadas (AO) son todas aquellas que tras haber superado el escrutinio no pueden ingresar a la etapa de cómputo. La LOE reconoce la existencia de este tipo de actas en sus artículos 267.º (acta ilegible), 284.º (acta con impugnación contra la identidad de electores o cédulas de sufragio), 315.º (acta con error material) y 363.º (acta con solicitud de nulidad).

30

No obstante, los reglamentos de las instituciones que forman parte del sistema electoral peruano han interpretado dichos artículos y han definido puntualmente las diversas causales de observación. Así, para las EG 2006, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), aunque no definió explícitamente lo que es una AO, reconoció las siguientes causales de observación: incompleta, con error material, con impugnaciones contra la identidad del elector o contra la cédula, e ilegibles o con vacíos.¹⁰

Luego, con ocasión de las EG 2011, el mismo JNE definió un AO como: «El ejemplar correspondiente a la ODPE que por encontrarse sin datos, incompleta, con error material, con caracteres, signos o grafías ilegibles, no puede ser contabilizada en el centro de cómputo» (JNE 2011). Además, de estas cuatro causales, dicha institución en el inciso 7 de la sección 4.2 del reglamento citado reconoció como observada un acta que consigne la existencia de votos impugnados.¹¹

Por su parte, la ONPE —en ejercicio de sus atribuciones constitucionales—, pocos meses antes de las EG 2011 decidió reglamentar el proceso de tratamiento de

¹⁰ Véase artículo 4.º de la Resolución N.º 103-2006 emitida por el JNE.

¹¹ Resolución N.º 93-2011-JNE: «Reglamento del procedimiento aplicable a las actas observadas para las Elecciones Generales del año 2011 para la elección del Presidente y Vicepresidentes, Congresistas de la República y representantes peruanos ante el Parlamento Andino».

las AO. En dicho reglamento quedaron establecidas siete causas para observar un acta: error material, votos impugnados, ilegitimidad, estar incompleta, con solicitud de nulidad de la mesa, sin datos y extraviada.¹²

Además, de acuerdo con resolución del JNE,¹³ la ONPE indicó al final de dicho artículo que: «No se considera como acta observada cuando el acta de instalación, sufragio o escrutinio cuenta con por lo menos las firmas, el nombre y número de Documento Nacional de Identidad de los tres miembros de mesa, en cualesquiera de éstas, y en las otras dos restantes, los datos y las firmas de por lo menos dos miembros de la mesa». Con esta última disposición se procuró evitar la situación ocurrida en las Elecciones Regionales y Municipales del año 2010.¹⁴

En suma, según las causales de observación expuestas en los respectivos reglamentos o documentos publicados por los organismos del sistema electoral peruano con ocasión de cada proceso electoral, tenemos que en las EG 2006 la legislación reconoció seis tipos de AO, mientras que en las EG 2011 estipuló ocho razones para observar un acta (véase cuadro 1.1).

¹² Artículo 6.º de la Resolución Jefatural N.º186-2010-J/ONPE y su modificatoria la Resolución Jefatural N.º195-2010-J/ONPE.

¹³ Resolución N.º 4642-2010 del JNE.

¹⁴ Poco antes de dichos comicios, la ONPE solicitó al JNE que en el nuevo reglamento sobre el tratamiento de AO no se consideraran como tales las actas que tengan la firma y los datos de los miembros de mesa al menos una vez en cualquiera de las tres secciones (acta de instalación, acta de sufragio y acta de escrutinio). El 26 de agosto de 2010, el JNE emitió el reglamento (Resolución N.º1717-2010-JNE). El 15 de septiembre de dicho año, la ONPE le pidió mayores precisiones y el JNE publicó una nueva versión (Resolución N.º 2319-2010-JNE). Luego, el 22 de septiembre del mismo año, el JNE formuló otras precisiones. Al final, en el nuevo reglamento, el JNE, incrementó los requisitos y estableció que para que un acta sea normal debe tener: 1) las firmas y los datos de los tres miembros de mesa en el acta de instalación, 2) las firmas y los datos de al menos dos miembros de mesa en el acta de sufragio, y 3) las firmas, los datos y las huellas digitales de al menos dos miembros de mesa en el acta de escrutinio.

CUADRO 1.1

TIPOS DE AO RECONOCIDAS POR LA LEGISLACIÓN EN LAS EG 2006 Y EG 2011

Tipos de AO	Definición
Acta con error material	Acta de escrutinio que tiene inconsistencias en los datos numéricos consignados.
Acta con votos impugnados	Acta de escrutinio que consigna votos impugnados.
Acta con ilegibilidad	Acta de escrutinio que contiene datos ilegibles.
Acta con solicitud de nulidad	Acta de escrutinio que en la sección de observaciones señala alguna causal de nulidad parcial (artículo 363.º de la LOE).
Acta sin datos	Acta de escrutinio en la que se omite consignar datos en forma parcial o total en los casilleros correspondientes a la votación.
Acta incompleta	Acta de escrutinio que no consigna el total de ciudadanos que votaron.
Acta sin firma	Las firmas, el nombre y número de DNI de los tres miembros de mesa no aparecen a la vez en algunas de las actas: instalación, sufragio o escrutinio.
Acta extraviada	Acta de escrutinio que no llega a la ODPE y es declarada como tal por el Jefe de la ODPE.

Tipos de actas observadas reconocidas en las EG 2006

Tipos de actas observadas reconocidas en las EG 2011

b) Procedimientos para identificar las actas observadas

El marco jurídico electoral estipula que son las ODPE las responsables de aplicar los criterios de observación y definir cuándo un acta de escrutinio pasa a ser calificada como observada. Los procedimientos establecidos mediante los cuales se identifican las AO son los siguientes (véase gráfico 1.1.):

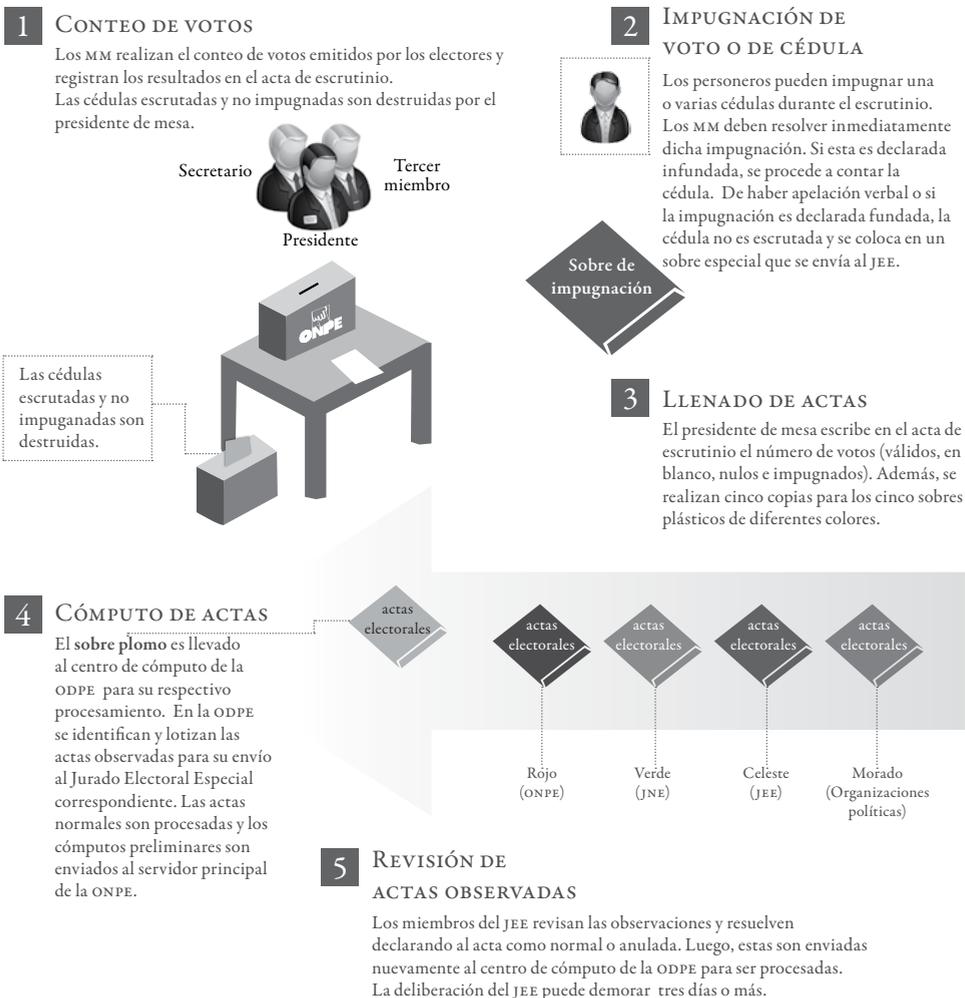
- Los MM entregan al personal de la ODPE asignado en el local de votación las actas electorales correspondientes a sus mesas de sufragio.
- El personal responsable de la ODPE traslada las actas electorales contenidas en los sobres plomos¹⁵ al centro de cómputo de la ODPE correspondiente.
- El jefe de la ODPE entrega las actas en los sobres plomos al encargado del centro de cómputo.

¹⁵ Luego de terminado el escrutinio, los miembros de mesa realizan cinco copias del acta electoral y colocan cada una de ellas en los sobres plásticos de color plomo, celeste, rojo, verde y morado. Cada uno de estos sobres es enviado a una institución o instancia: el sobre celeste es remitido al JEE, el sobre rojo a la ONPE, el sobre verde al JNE de la circunscripción y el morado al conjunto de organizaciones políticas (artículo 291.º de la LOE).

- El encargado del centro de cómputo las entrega a un «lotizador», quien registra el ingreso de cada una de las actas. Así, el *software* —aleatoriamente— designa a un digitador y a un verificador un lote de aproximadamente veinte actas electorales.
- El digitador recibe el lote y realiza la primera transcripción de los resultados de cada acta. Al concluir esta tarea entrega dicho lote digitado al asistente de cómputo.
- El asistente de cómputo entrega el lote digitado a un verificador, quien digita por segunda vez las actas y las clasifica en bandejas, según indica el sistema: normal, por corregir u observada.
- Las actas normales son aquellas que no tienen errores; es decir, en las que coinciden la primera y segunda digitación. Estas se colocan en bandejas de color verde para ser escaneadas y enviadas a los servidores informáticos de la ONPE para ser mostradas en la página web de la institución.
- Las actas por corregir son aquellas en las que no coinciden las dos digitaciones. Entonces, estas son colocadas en una bandeja de color amarillo para volver a ser lotizadas y, nuevamente, son digitadas y verificadas. Si en esta última tarea los resultados transcritos coinciden, dichas actas pasan a la bandeja verde, de lo contrario, son declaradas como actas observadas.
- Las actas observadas se originan cuando las actas electorales presentan alguna de las observaciones señaladas en el acápite anterior. Estas actas se lotizan para su envío a los JEE correspondientes, los cuales las devuelven a los centros de cómputo de las ODPE de su respectiva jurisdicción, indicando —a través de una resolución— si la misma es: normal o anulada. Las calificadas como normales son procesadas nuevamente por los centros de cómputo de las ODPE (ONPE 2011: 63-64).

GRÁFICO 1.1

PROCESO DE IDENTIFICACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LAS AO



34

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

1.3.3 Las normas legales para resolver las actas observadas

Las normas legales que siguen los JEE para resolver las actas observadas —específicamente las incompletas y las que presentan error material— se rigen según la LOE y los reglamentos dados por el JNE para cada proceso electoral. Sin embargo, las normas establecidas para definir la validez de las votaciones contenidas en las AO han variado significativamente durante los últimos años. Estas variaciones no son

inocuas, pues, como se verá en los siguientes acápite, tienen un efecto más o menos relevante sobre los resultados electorales finales.

a) La normatividad antes de 2001

En las Elecciones Generales de 1995 se dio preeminencia al número de sufragantes indicados en el acta de escrutinio sobre el número de votos.¹⁶ De esa manera, si la suma del total de votos reportados en el acta de escrutinio para fórmulas presidenciales o listas que postulaban al Congreso más los votos en blanco, nulos y no escrutados superaba el número de sufragantes señalados en la misma, todas estas votaciones eran anuladas.

La aplicación de esta norma, sumada a un cálculo erróneo realizado por los MM, provocó que en dichas elecciones la cantidad de votos nulos para el Congreso de la República llegara a representar el 38% del total de votos emitidos. Este elevado porcentaje se originó porque «muchos miembros de mesa sumaron los votos para el Congreso con los votos preferenciales, dando lugar a cifras que superaban el número de votantes». Por consiguiente, en aplicación del artículo 1.º de la Resolución N.º 137-95-JNE, los resultados de todas esas actas debían ser declarados nulos (CARETAS 1995).

Posteriormente, en las Elecciones Generales del año 2000, bajo un nuevo marco normativo establecido por la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859 (LOE), se otorgó preeminencia a los votos consignados en las AO sobre el número de electores. Este cambio buscó evitar que se repitiera la experiencia de 1995, cuando se anularon gran cantidad de votos. Sin embargo, la LOE (en su artículo 315.º) estipuló como criterio de anulación el número de electores hábiles y no el de sufragantes. En sus términos, expone:

a) Si el acta electoral consigna el número de votantes pero el total de los votos incluidos los votos en blanco, nulos y no escrutados, es mayor que dicho número, se considera válida la votación si dicho total de votos es menor o igual al total de electores hábiles inscritos en la mesa. En caso contrario se anula la parte pertinente del acta.

La aplicación de dicha norma provocó un escenario contrario al ocurrido en el año 1995. Esta vez, según lo consignado en las actas de escrutinio, la suma de votos superó el número de sufragantes pero no al de electores hábiles. Estas actas fueron declaradas válidas bajo el amparo del artículo 315.º referido. De esa manera, insólitamente, la suma del total de votos emitidos para las distintas listas del Congreso de la República llegaron a sumar poco más de 10 millones, a pesar de que el total de sufragantes fue de tan solo 8.822.250 (CARETAS 2000).

¹⁶ Artículo 1.º de la Resolución N.º 137-95-JNE.

b) *La normatividad después de 2001*

En vísperas de las Elecciones Generales de 2001, fue publicada la Ley N.º 27369, la cual introdujo una serie de modificaciones a la LOE. Respecto a las AO, el artículo 22.º de la referida norma reemplazó la redacción del artículo 315.º de la LOE de la siguiente manera:

Artículo 315.º.- Si en el cómputo de votos de las Actas Electorales, un Acta no consigna el número de votantes, se considera como dicho número la suma de los votos. En caso de considerar dos tipos de elecciones, si hay diferencia entre las sumas respectivas, se toma el número mayor. Si este número es mayor que el número de electores hábiles inscritos, se anula la parte pertinente del Acta.

Sin embargo, debido a que el artículo modificado solo se refería a las AO del tipo incompletas, la ONPE a través de dos oficios consultó al JNE sobre los alcances e interpretación del artículo 315.º¹⁷ En respuesta a tal solicitud, el JNE publicó el 28 de febrero de 2001 su Resolución N.º 206-2001-JNE donde indicó detalladamente los procedimientos que se debían seguir para resolver las AO (artículo 1.º), así como las instituciones electorales responsables de ejecutarlas (artículo 2.º).

36 En el reglamento mencionado se reconoció implícitamente la existencia de dos tipos de AO: incompletas y con error material. Para el primer tipo, los incisos 1 y 2 del artículo primero de la Resolución del JNE estipularon que cuando un acta no consignara el número de votantes se debía asumir como tal la suma de la votación presidencial o parlamentaria siempre y cuando estas no fueran mayores al número de electores hábiles inscritos en la mesa de sufragio. En caso contrario, se tenía que anular la votación respectiva o, cuando ambas sumas superasen el número de electores hábiles, toda el acta.

A su vez, y refiriéndonos al caso de actas con error material, los incisos 3 y 4 del citado documento indicaban que si el número de votantes consignado en una acta no coincidía con el número de votos de la elección presidencial o parlamentaria, la votación asignada para cada organización política debería mantenerse siempre y cuando la suma de los votos, por separado, no superen el número de electores hábiles. Asimismo, en este caso, el inciso 4 estipulaba que se asumiría como número de votantes la cifra mayor obtenida de las sumas de la votación presidencial y de la parlamentaria.

Adicionalmente, los incisos 5 y 6 del artículo primero reglamentaron los procedimientos que habría seguir en el caso de que las cifras de los votos preferenciales no coincidieran con la votación obtenida por su respectiva lista parlamentaria. Así,

¹⁷ Oficios N.º 143 y N.º 1149-2001-J/ONPE.

el artículo 5.º señaló que si la votación preferencial de un candidato al Congreso de la República superara el número de votos de su agrupación política, dicha votación debería anularse. El artículo 6.º indicó que si la suma total de votos preferenciales de una lista al Congreso fuese mayor al doble de la votación obtenida por esa lista, la votación preferencial de todos los candidatos de dicha organización política debería ser declarada nula.

Posteriormente, con motivo de las Elecciones Generales 2006, el 15 de febrero de ese año el JNE reglamentó el procedimiento aplicable a las AO generadas en el referido proceso electoral.¹⁸ Este reglamento, a diferencia del anterior, indicaba explícitamente en su artículo 3.º, y por separado, la manera cómo deberían resolverse las AO del tipo incompletas y las del tipo con error material.

En general, los criterios aplicados en el anterior proceso para resolver estos dos tipos de actas se mantuvieron, pero con algunos agregados. Los incisos I.1 y II.1 del artículo 3.º estipularon que si la votación consignada a favor de una determinada organización política excedía el número de electores hábiles de la mesa (acta incompleta) o el número de sufragantes (acta con error material) la votación de dicha organización política debía anularse sin perjuicio de los votos consignados para las otras organizaciones políticas.

Además, para el caso de las actas con error material, el reglamento indicó que cuando la suma de los votos consignados a favor de cada organización política, más los votos en blanco, nulos e impugnados, fuese menor que el número de sufragantes (inciso II.3) o el de electores hábiles (inciso II.2.a) dicha acta debía ser anulada. Respecto a la votación preferencial para el Congreso de la República o el Parlamento Andino los incisos II.5 y II.6 consignaron los mismos criterios contenidos en los artículos 5.º y 6.º de la Resolución N.º 206-2001-JNE.

La Resolución N.º 103-2006-JNE también incluyó en su artículo segundo dos incisos que debían tomarse en cuenta en el procesamiento de las actas de escrutinio. El primero de ellos indicaba que en los casos donde se hubiere consignado un guión en los casilleros de resultados, el mismo debía ingresar al cómputo como valor cero. Asimismo, el inciso 2.2 señalaba que cualquier otro símbolo —que no sea el guión— o carácter diferente a los números del cero al nueve, debía considerarse como ilegible.

En el año 2011, el JNE reglamentó el tratamiento de las AO para el proceso electoral de dicho año.¹⁹ Este reglamento, a diferencia del anterior, fue más extenso pues

¹⁸ Resolución N.º 103-2006-JNE.

¹⁹ Resolución N.º 093-2011-JNE.

incorporó una sección de definiciones y dos artículos adicionales referidos a la remisión, procesamiento y cómputo de las AO. Asimismo, en su artículo 3.º, indicó explícitamente los casos en los cuales no se debería considerar un acta como observada:

- Acta electoral que en cualquiera de sus tres secciones (instalación, sufragio o escrutinio) conste las firmas y datos (nombre y número del DNI) de los tres MM y, en las otras dos secciones restantes, las firmas y datos de por lo menos dos MM.
- Acta electoral que contenga la huella digital en vez de la firma siempre que los MM sean iletrados y estén debidamente identificados (nombre y número de DNI).
- Acta electoral en la que no se haya colocado el lacrado sobre los resultados de la mesa de sufragio, siempre que se haya subsanado tal situación en la ODPE en presencia del fiscalizador.

Por último, respecto a los procedimientos para resolver las AO —sean estas incompletas o con error material— fueron prácticamente los mismos que se estipularon en el reglamento aplicado en las EG 2006. La única diferencia fue que el artículo que contenía estos procedimientos para el año 2011 (artículo 4.º) fue sumamente minucioso (siete incisos) e incluyó uno adicional (el séptimo) sobre el caso de las actas electorales con votos impugnados.

CUADRO 1.2

===== LEGISLACIÓN APLICADA PARA LA RESOLUCIÓN DE ACTAS OBSERVADAS =====

Ley electoral	Leyes modificatorias	Artículos	Reglamento / Disposiciones	Elecciones implicadas
Texto Único Integrado del Decreto Ley N.º 14250 (dado el 9 de agosto de 1994)	Leyes N.º 26337, 26343, 26344 y Res. 043-94-JNE	Ninguno	Resolución N.º 137-95-JNE	Elecciones Generales 1995
	Ninguna	Artículos 284.º y 315.º	Resolución N.º 2131-99-JNE	Elecciones Generales 2000
Ley Orgánica de Elecciones Ley N.º 26859 (publicada el 1 de octubre de 1997)	Ley N.º 27369 (publicada el 18 de noviembre de 2000)	Artículos 284.º y 315.º	Resoluciones N.º 206-2001-JNE y 293-2001-JNE	Elecciones Generales 2001
			Resolución N.º 103-2006-JNE	Elecciones Generales 2006
			Resolución N.º 093-2011-JNE	Elecciones Generales 2011

1.3.4 Variables asociadas a la ocurrencia de actas observadas

Los análisis realizados por la ONPE no han abordado directamente las variables que estarían relacionadas con el número de actas observadas. No obstante, existen un par de conclusiones, producto de tres documentos realizados sobre el comportamiento de los miembros de mesas durante el día de la elección (ONPE 2001, 2002 y 2003), que constituyen un buen marco de referencia para analizar algunos factores o aspectos relacionados con las AO.

La primera conclusión está vinculada con la participación de los personeros durante el escrutinio de los votos. En efecto, las observaciones de la ONPE (2001 y 2002) registran la presencia y el rol significativo que juegan dichos actores en esta crucial fase de la jornada electoral. Sin embargo, no se ha dilucidado de manera rigurosa la manera cómo su labor durante el escrutinio podría influir en el aumento del número de AO, especialmente en las actas con votos impugnados.

La segunda conclusión nos señala que, al margen del conocimiento de los procedimientos electorales de los MM, el grado de instrucción podría ser determinante para explicar la generación de AO. En efecto, en esa oportunidad se verificó que ciertas deficiencias en la operación de suma explican en parte el alto número de AO. Asimismo, uno de los documentos de trabajo referidos sugirió el desarrollo de otro estudio sobre los rasgos o aspectos de los MM que podrían estar asociados a la forma como participan dichos actores en toda la jornada electoral (ONPE 2002: 36, 107).

Entonces, tomando en cuenta las conclusiones reseñadas, en el siguiente capítulo se describirá estadísticamente las AO que se originaron durante las EG 2006 y EG 2011, para en el tercer y cuarto capítulo verificar si el contexto o algunos rasgos de los MM o del propio proceso de escrutinio están asociados con la ocurrencia de las AO. De tal manera, se pretende comprender la naturaleza de los errores que se cometen en el llenado de las actas y así indicar las posibles acciones que la ONPE podría realizar para disminuirlos.

CAPÍTULO 2

CIFRAS SOBRE
LAS ACTAS OBSERVADAS

Los procesos electorales celebrados en los años 2006 y 2011 permitieron la renovación del Presidente y los Vicepresidentes,²⁰ de los Congresistas y de los representantes peruanos ante el Parlamento Andino. Las votaciones de cada una de estas tres elecciones —a pesar de que fueron emitidas el mismo día— implicaron el desarrollo de tres escrutinios diferentes por cada proceso electoral señalado. Así, tanto en el año 2006 como en el 2011, la ONPE —al final de la jornada electoral— tuvo que procesar diferenciadamente las actas de escrutinio correspondientes a cada una de las tres elecciones indicadas.

La complejidad de los procedimientos de cada uno de los escrutinios indicados está en función del tipo de cargo público que procuran renovar. Así, tanto el conteo de votos como el llenado de las actas de escrutinio demandan a los MM diferente grado de conocimiento o esfuerzo, según estos correspondan a la elección de Presidente y Vicepresidentes, de Congresistas o de representantes ante el Parlamento Andino.²¹ Por esta razón, en los siguientes acápite presentamos un análisis comparado de las AO correspondientes a las EG 2006 y EG 2011 según el tipo de elección en las cuales las mismas se han originado.

²⁰ Se debe tener en cuenta que ambos procesos, tanto las EG 2006 como las EG 2011, fueron definidos en dos elecciones: (a) primera elección presidencial y (b) segunda elección presidencial.

²¹ La principal diferencia entre la elección de Presidente y Vicepresidentes de las otras dos elecciones es el conteo y llenado del voto preferencial. En efecto, el escrutinio de los votos emitidos para la elección de los miembros del Congreso de la República y de representantes ante el Parlamento Andino implica un doble trabajo, pues se deben sumar y llenar los votos para las listas parlamentarias, y luego sumar y llenar los votos preferenciales que hayan registrado las mismas.

2.1 *Actas observadas en la primera elección presidencial* (EG 2006 y EG 2011)

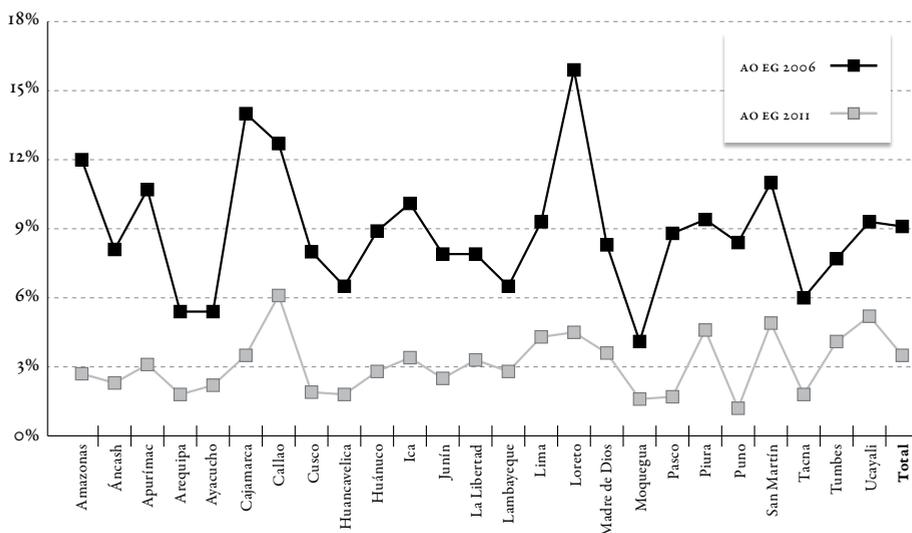
2.1.1 *En las regiones*

El porcentaje de AO correspondiente a la primera elección presidencial de las EG 2006, ascendió al 9,13% del total de actas de escrutinio. Esta cifra indica que una de cada nueve actas no pudo ingresar a la etapa de cómputo celebrada en las ODPE y fue derivada al correspondiente JEE.

Por otro lado, si observamos la proporción de AO según región en las EG 2006, vemos que existen diferencias notables entre ellas. Por esta razón no se puede hablar de un evento completamente al azar, pues si fuera así el porcentaje sería casi idéntico para cada una de las regiones (véase gráfico 2.1).

GRÁFICO 2.1

== AO EN LA PRIMERA ELECCIÓN PRESIDENCIAL SEGÚN REGIÓN (%), EG 2006 Y EG 2011 ==



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Las regiones que presentaron mayor porcentaje de AO el año 2006 fueron: Loreto, con 15,9%; Cajamarca, con 14,0%; Callao, con 12,7%; Amazonas, con 12,0%; y San Martín, con 11%. Todas estas regiones registraron más del 10% de AO en la primera elección presidencial, mientras que las regiones que presentaron el menor porcentaje de AO fueron Moquegua en primer lugar con solo 4,1%, seguido de Ayacucho y Arequipa con 5,4%.

En la primera elección presidencial de las EG 2011, el promedio nacional de AO fue de 3,55%, lo cual es una notable disminución frente al 9,13% registrado en las EG 2006. En el gráfico 2.1 se puede notar que en la elección del año 2011, ninguna región presentó más de 10% de AO, a diferencia de la primera elección presidencial de 2006 en la cual siete regiones tuvieron más de 10% de AO. Incluso en 2011 la mayoría de las regiones estuvo por debajo del 5% de AO y solo dos superaron dicha cifra: Callao y Ucayali. Cabe resaltar la notable disminución de AO en los casos de Amazonas, Cajamarca y Loreto que el año 2006 estuvieron entre las regiones con mayor porcentaje de AO y en 2011 las tres regiones registraron un índice menor al 5%.

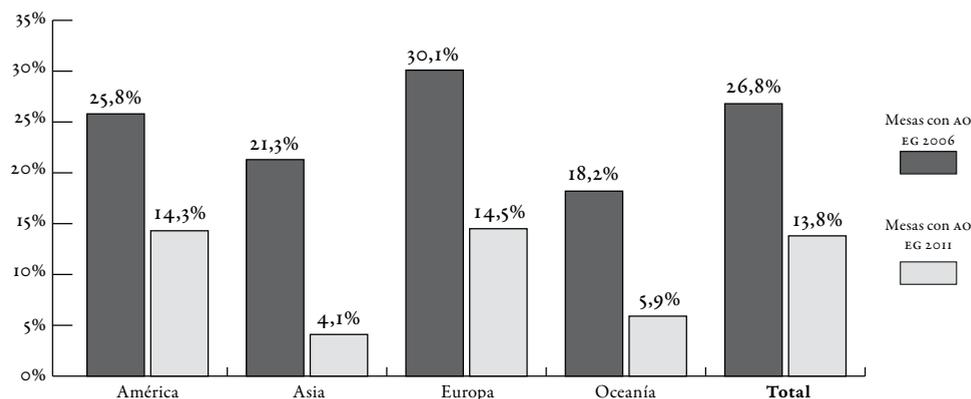
2.1.2 En el extranjero

Las mesas de votación en el extranjero registran un significativo número de electores peruanos, el cual viene aumentando progresivamente. Así, por ejemplo, en las EG 2006 se planificó la instalación de poco menos de 2.500, mientras que en las EG 2011 estas ascendieron a 3.833. No obstante, cabe indicar que en las primeras elecciones presidenciales de ambos procesos generales, el porcentaje de AO correspondiente al extranjero superó a los registrados en las regiones que forman parte del territorio nacional (véase gráfico 2.2). En una elección ajustada esta situación podría retrasar el anuncio del resultado final y provocar así un clima de desconfianza en la opinión pública que mellaría tanto el prestigio del organismo electoral, como la legitimidad de los resultados finales.

43

GRÁFICO 2.2

AO DEL EXTRANJERO EN LA PRIMERA ELECCIÓN PRESIDENCIAL
SEGÚN CONTINENTE (%), EG 2006 Y EG 2011



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En el cuadro 2.1 tenemos, además de los porcentajes de AO, el número total de mesas electorales en cada continente al igual que el número de mesas que registraron AO en la primera elección presidencial. Aquí vemos que América es el continente que mayor número de electores peruanos alberga, lo que obliga a abrir más mesas de votación. En el caso de las EG 2006 fueron 1.589 mesas y 2.468 mesas en las EG 2011. Le sigue Europa con un poco menos de la mitad de las mesas en ambas elecciones, 741 mesas en las EG 2006 y 1.171 mesas en las EG 2011, respectivamente. Los continentes de África, Asia y Oceanía presentan un número muy reducido de electores peruanos, por lo que su peso no es considerable.

CUADRO 2.1

AO DEL EXTRANJERO EN LA PRIMERA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

SEGÚN CONTINENTE, EG 2006 Y EG 2011

Continente	Mesas en total 2006	Mesas con AO-2006	Mesas con AO-2006 (%)	Mesas en total 2011	Mesas con AO-2011	Mesas con AO-2011 (%)
África	---	---	---	6	0	0
América	1.589	410	25,8	2.468	352	14,3
Asia	127	27	21,3	171	7	4,1
Europa	741	223	30,1	1171	170	14,5
Oceanía	11	2	18,2	17	1	5,9
Total	2.468	662	26,82	3.833	530	13,83

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

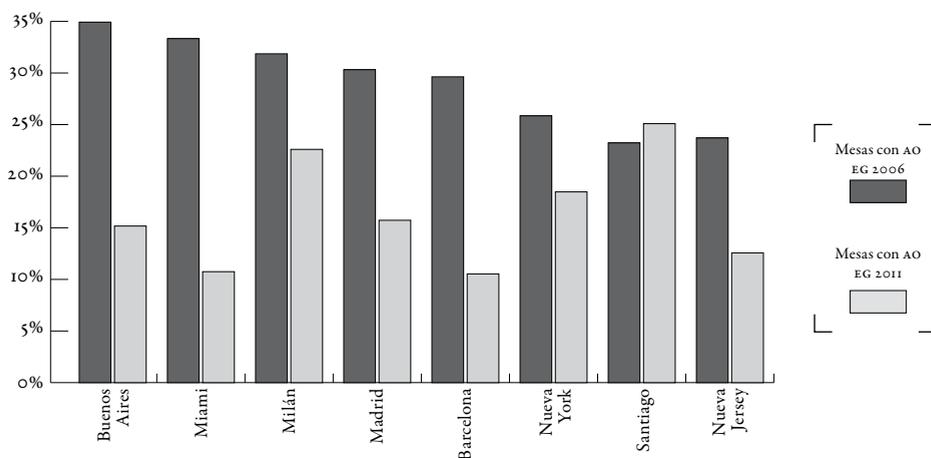
Las ciudades del extranjero con mayor número de mesas son Buenos Aires, Madrid, Santiago, Miami, Nueva York, Nueva Jersey, Milán y Barcelona. En todas ellas, el porcentaje de AO en la primera elección presidencial sobrepasó el 20% del total de actas electorales de las EG 2006, e incluso en cuatro de ellas dicho porcentaje superó el 30% del total. En las EG 2011 el porcentaje de AO disminuyó considerablemente;²² sin embargo, hubo ciudades en que el índice se mantuvo elevado, como en Milán, Nueva York o Santiago, donde incluso el porcentaje aumentó con respecto a las EG 2006.

²² Cabe indicar que dicha disminución podría ser consecuencia de la elaboración de materiales de capacitación para este tipo de mesas de sufragio (videos, cartillas para los miembros de mesa, etc.) y la implementación, en la página web de la ONPE, de un instructivo específico para los residentes peruanos en el extranjero.

Estos resultados nos sugieren que los procedimientos del escrutinio fueron ejecutados incorrectamente —especialmente en las EG 2006— con más frecuencia en las diferentes ciudades del extranjero que dentro del territorio nacional. Este hecho podría explicarse debido a la imposibilidad de enviar personal especializado de la ONPE a estas ciudades y a la ausencia de un programa de capacitación en el 2006 para aquellos ciudadanos que cumplen la función de MM en sus respectivas ciudades de residencia.²³

GRÁFICO 2.3

AO EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DEL EXTRANJERO (%),
EG 2006 Y EG 2011



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE. | Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

2.1.3 Tipos de observación en las actas presidenciales, EG 2006

En el capítulo 1 indicamos que las actas electorales pueden ser observadas por seis (EG 2006) u ocho (EG 2011) criterios o razones, según la legislación vigente en el momento de los comicios. Sin embargo, el registro de datos de la ONPE provee también información sobre el número de actas que han sido observadas por más de un criterio. En ese sentido, cuando los datos estén disponibles, presentaremos el porcentaje de AO según el tipo de observación o sus combinaciones más frecuentes.

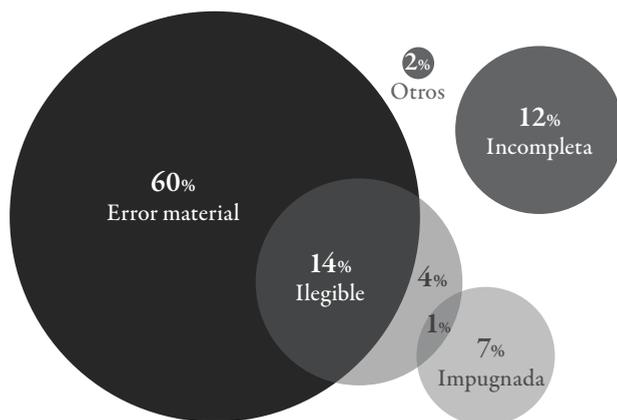
²³ Cabe indicar que, en los países donde existen menos de doscientos ciudadanos inscritos formalmente, el funcionario consular conforma la mesa de sufragio juntamente con dos electores que él mismo designa. Asimismo, en países donde hay más de una mesa de sufragio, el sorteo de MM es realizado por la ONPE o, en su defecto, el funcionario consular designa a los MM entre los electores con mayor grado de instrucción (artículos 231.º, 233.º y 234.º de la LOE).

Para la primera elección presidencial de 2006, se registraron 8.524 AO de un total de 88.481 actas, incluyendo el extranjero. Ello representa el 9,63% del total de actas electorales, lo cual es una proporción bastante alta si se compara con el 2,9% de AO registradas en la segunda elección presidencial de las EG 2006.

Si profundizamos el análisis y advertimos no solo la ocurrencia porcentual de AO, sino el tipo de observación que predomina sobre el resto, tenemos que el 60% del total de AO corresponde a la clase de error material (véase gráfico 2.4). El segundo caso de observación más común es la combinación entre error material e ilegible, con un 14% del total de AO. Con ello tenemos que casi tres cuartas partes de las AO en la primera elección son actas con error material. En tercer lugar están las actas incompletas, con 1.062 casos. Le siguen las actas con votos impugnados, con solo 558 casos. Este último dato es muy importante, pues pone en evidencia que el porcentaje de AO provocadas por la intervención directa de los personeros de las diferentes organizaciones políticas no es mayoritario.

GRÁFICO 2.4

==== PORCENTAJE Y FRECUENCIA DE AO SEGÚN TIPO, EG 2006-PRESIDENCIAL ====
(PRIMERA ELECCIÓN)



Tipo de AO*	Error material	Error material e ilegible	Incompleta	Impugnada	Ilegible
Total de AO	5.118	1.233	1.062	558	349

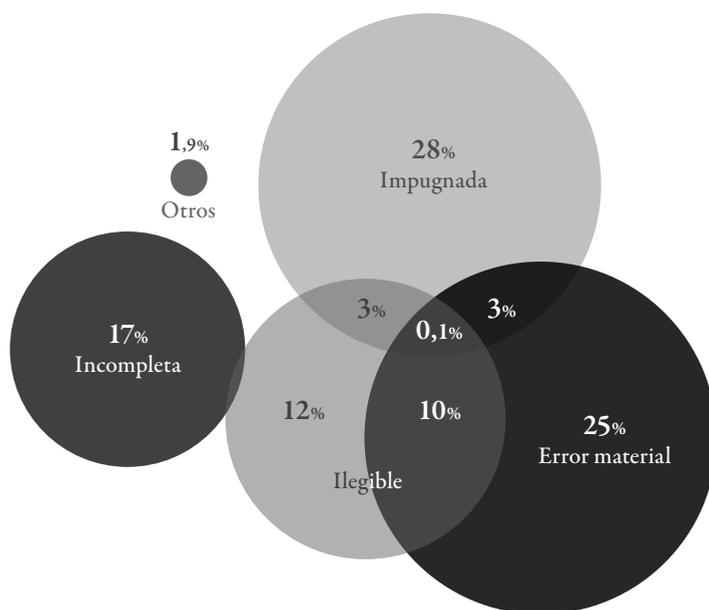
Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE. | Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

* Solo considera las cinco combinaciones más frecuentes.

En la segunda elección presidencial (véase gráfico 2.5), se observa que las proporciones cambian por completo. Ello obedece principalmente a que el número total de AO desciende a 2.566, cifra que representa menos de la tercera parte del número de AO originadas en la primera elección presidencial.

GRÁFICO 2.5

==== PORCENTAJE Y FRECUENCIA DE AO SEGÚN TIPO, EG 2006-PRESIDENCIAL ====
(SEGUNDA ELECCIÓN)



Tipo de AO*	Error material	Error material e ilegible	Incompleta	Impugnada	Ilegible
1.ª elección	5.118	1.233	1.062	558	349
2.ª elección	652↓	256↓	424↓	710↑	308≈

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

* Solo considera las cinco combinaciones más frecuentes.

Si analizamos los tipos de AO (gráfico 2.5) vemos que se reduce significativamente el número de actas con error material, incompletas e ilegibles. Esto hace que las actas con votos impugnados, a pesar de no aumentar considerablemente —pues solo crecen de 558 a 710—, se vuelvan en términos relativos el tipo de observación más significativo (28%). Ello nos revela que el ejercicio del derecho a impugnar los votos no es en términos absolutos el mayoritario y, contrario a lo que suele asumirse, el accionar de los personeros no explica mayoritariamente la existencia de AO.

Por último, la disminución absoluta de las AO nos indica que la experiencia ganada por los MM en la primera elección presidencial, además de la simplificación del escrutinio en la elección, reduce de manera significativa los errores que estos puedan cometer. Preliminarmente, a la luz de los resultados, es posible afirmar que

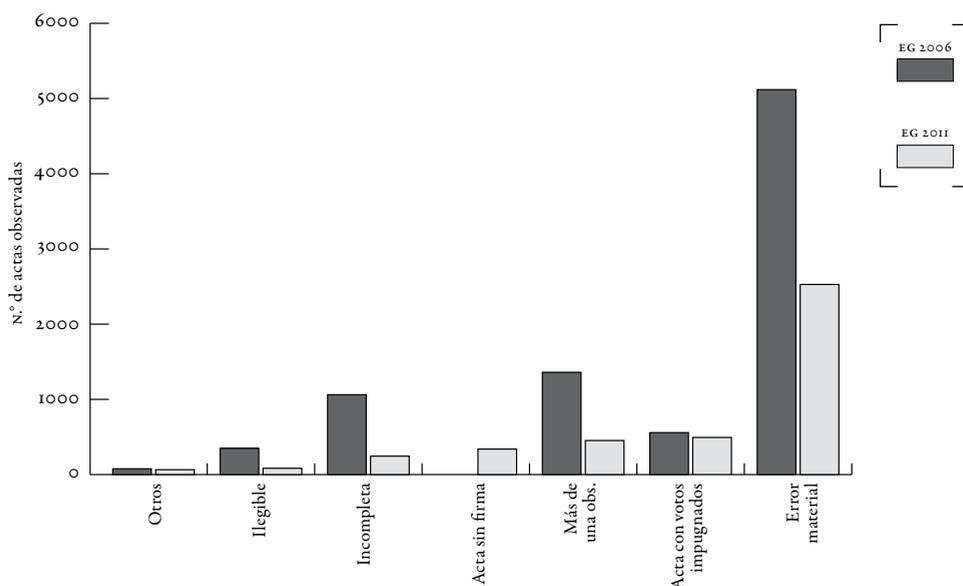
el grueso del problema se encuentra en la labor de un porcentaje de MM que, ya sea por confusión, fatiga o falta de preparación, no logra llenar las actas de escrutinio de manera eficaz.

2.1.4 Tipos de observación en las actas presidenciales, EG 2011

De acuerdo con la clasificación indicada en el capítulo 1, la información registrada²⁴ por la ONPE para las EG 2011 nos muestra que las AO se han reducido alrededor de 2,5% respecto de las EG 2006. Resulta necesario comparar cómo se distribuyeron los tipos de AO en este proceso electoral. En el gráfico 2.6 notamos la reducción sustancial de AO, sobre todo las referidas a «error material» las cuales pasan de 5.118 el año 2006 a 2.518 en 2011, lo que representa una reducción ligeramente superior al 50%.

GRÁFICO 2.6

AO EN LA PRIMERA ELECCIÓN PRESIDENCIAL SEGÚN TIPO
(VALORES ABSOLUTOS), EG 2006 Y EG 2011



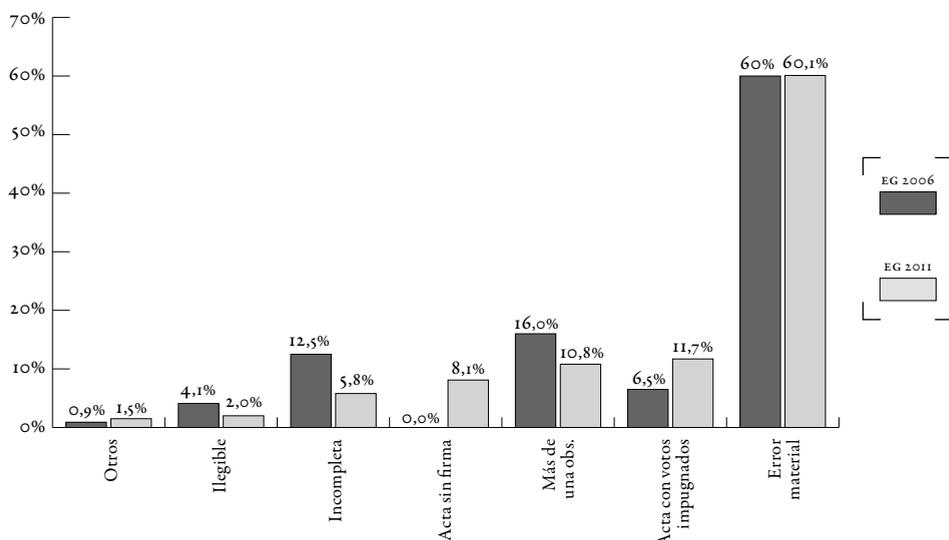
Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

²⁴ A pesar de que la tipología no ha cambiado de una elección a otra, la información obtenida de las AO tan solo permite conocer la clasificación mas no la combinación entre ellas, tal como fue el caso de las EG 2006. Entonces, si en las EG 2011 tenemos un acta con una combinación de dos o más observaciones, la etiqueta queda como «más de una observación» sin especificar la combinación de tipos de observación que presenta. Aunque se pierde el detalle se puede mantener la comparación, pues en las EG 2006 finalmente también utilizamos el concepto de «más de una observación» para describir a las AO con esta característica.

En los otros tipos de AO, «actas incompletas», «ilegibles» y «con más de una observación», aunque en número son una cantidad muy inferior a las catalogadas como con «error material», también se pueden observar reducciones importantes en las EG 2011. En el gráfico 2.7 observamos que los porcentajes que representan los tipos de AO en cada una de las elecciones presidenciales analizadas (EG 2006 y EG 2011) son casi idénticos.²⁵ La reducción se ha dado de manera proporcional en todos los tipos de AO y no en tan solo uno de ellos lo que hubiera significado una caída drástica en algunos de los porcentajes, algo que no ha sucedido.

GRÁFICO 2.7

AO EN LA PRIMERA ELECCIÓN PRESIDENCIAL SEGÚN TIPO
(%), EG 2006 Y EG 2011



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

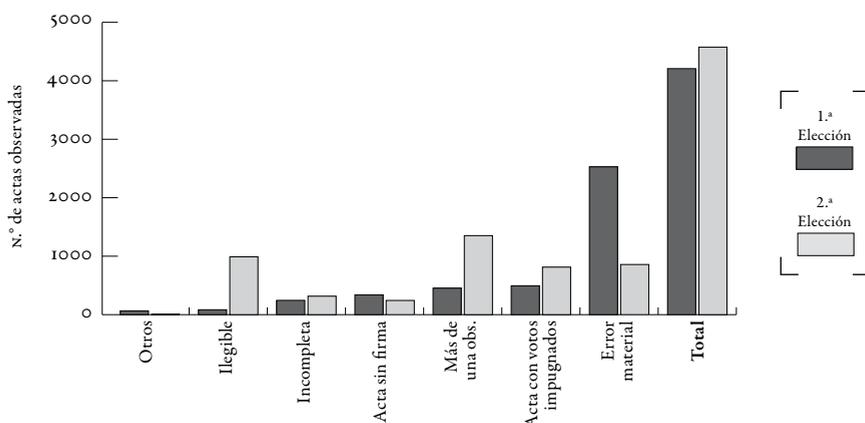
En la segunda elección presidencial de las EG 2011, el número de AO se incrementó a 4.576, cifra que supera las registradas en la primera elección del mismo año. Este aumento, aunque es muy ligero, no era lo esperado según la experiencia del año 2006 en la que sí hubo una reducción considerable de AO entre la primera y segunda elección presidencial. En el gráfico 2.8 apreciamos cómo se descomponen las AO según el tipo de observación, comparando la primera y segunda elección presidencial

²⁵ Nótese que los porcentajes de los tipos de AO no reflejan las cantidades de las mismas sino tan solo cómo están distribuidas. Por ejemplo 10 de 20 es 50%, al igual que 1 de 2 es 50%.

de las EG 2011. Podemos ver que si bien «error material» se reduce sustancialmente de 2.500 a 858 casos, en el resto de las categorías hay un aumento. Las actas con «votos impugnados» se duplicaron en la segunda elección presidencial, las «ilegibles» crecieron más de diez veces, llegando casi a los mil casos, y las actas con «más de una observación» superaron los mil casos, con lo que en total la segunda elección presidencial sobrepasó a la primera elección en número de AO.

GRÁFICO 2.8

==== AO EN LA PRIMERA Y SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL SEGÚN TIPO ====
(VALORES ABSOLUTOS), EG 2011



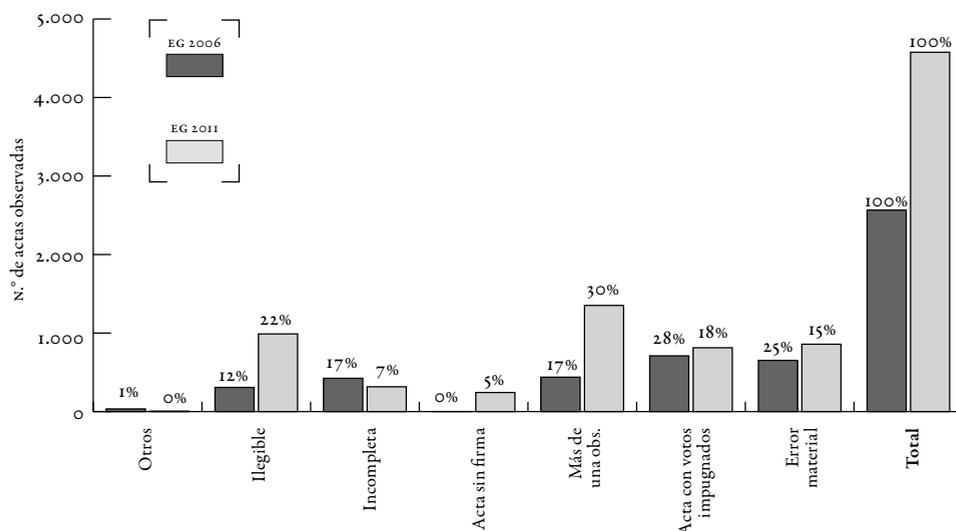
Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Si comparamos la segunda elección presidencial de las EG 2006 con su similar de las EG 2011, observamos que la proporción de AO creció de 2,9% a 4,3%. En el gráfico 2.9 vemos cómo se descomponen dichas proporciones según la tipología de AO que estamos utilizando. Así, «más de una observación» e «ilegible» son las categorías que aumentaron su proporción considerablemente, además del ítem «actas sin firma» que no era contemplado en las EG 2006. Las actas observadas por «error material» y los «votos impugnados» mantienen un porcentaje parecido con respecto al total de actas.

GRÁFICO 2.9

AO EN LA SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL SEGÚN TIPO (%),

EG 2006 Y EG 2011



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

51

2.2 *Actas observadas en la elección de miembros del Congreso de la República*

2.2.1 *En las regiones*

El porcentaje de AO para la elección de parlamentarios en las EG 2006 —en el ámbito nacional— ascendió al 40% del total de actas de escrutinio. Esta cifra es aproximadamente cuatro veces más del total de AO que tuvo la primera elección presidencial del año 2006. De este modo, tenemos regiones como Loreto y Cajamarca en donde más de la mitad de las actas tuvieron al menos un tipo de observación, como apreciamos en el gráfico 2.10. Además, la región Lima (incluida Lima Metropolitana)²⁶ tuvo un desempeño bastante inferior al registrado en la primera elección presidencial. Ello se puede explicar por la complejidad del llenado de los votos preferenciales emitidos, pues las actas de escrutinio pertenecientes a esta región consideraban la

²⁶ En las elecciones de 2006, para elegir a los Congresistas de la República, la circunscripción de Lima incluyó a Lima Metropolitana y las provincias de Lima. Para el año 2011 ello se modificó y Lima Metropolitana pasó a ser una circunscripción política por sí sola, con 35 Parlamentarios; asimismo, se creó la circunscripción Lima-Provincias, con cuatro escaños. Para efectos del presente análisis, en 2011 seguiremos considerando a Lima (Lima Metropolitana y Lima Provincias) como una sola circunscripción y así poder comparar ambas elecciones.

posibilidad de que los 35 candidatos de cada lista en competencia puedan recibir uno de los dos votos preferenciales.²⁷ Las regiones en donde se registró un menor porcentaje de AO fueron: Arequipa, Moquegua y Tacna, con 17,6%, 18,8% y 21,7% respectivamente. A pesar de ser las regiones que tuvieron menor porcentaje de AO, las cifras son muy elevadas.

En las EG 2011, el porcentaje de AO desciende considerablemente a 24,5%. Aunque ello constituye una mejora sustancial la incidencia aún es elevada, pues una de cada cuatro actas fue observada. Esta disminución se notó en todas las regiones políticas del Perú —con excepción de Tumbes—, así como en el extranjero en donde residen electores peruanos. En el ámbito regional, los casos de Apurímac, Cajamarca y Loreto son los que presentan una mejoría notoria.

Otro hecho que podemos resaltar a partir de las cifras de las EG 2011 —al igual que en la primera elección presidencial— es que el porcentaje de AO de la elección de Congresistas se ha homogeneizado²⁸ y reducido simultáneamente. En el gráfico 2.10 vemos que la línea de AO oscila alrededor de 25% y no presenta una desviación tan pronunciada, como sí ocurre en la línea de las AO de las EG 2006.

52 No obstante, las cifras de AO pueden generar un retraso inevitable en el cómputo de los resultados finales de la elección de miembros del Congreso de la República —40% en las EG 2006 y 24,5% en las EG 2011—. Esta demora tiene un impacto mediático mucho menor que el que podría originar si fuera el caso de una elección presidencial. Ello ocurre porque la opinión pública tiene las expectativas puestas principalmente en conocer quiénes pasan a la segunda elección presidencial antes que conocer cómo queda finalmente la composición del Congreso.²⁹ Sin perjuicio de ello, debemos tener en cuenta que la elección de Congresistas sirve para definir qué organizaciones políticas pasan la valla electoral³⁰ y el número de curules que cada una de estas obtendrá en el Parlamento. En ese sentido, en un contexto de votación ajustada, una demora en la entrega de los resultados de la elección al Congreso de la República podría generar malestar o desconfianza entre las organizaciones políticas

²⁷ Este tema es abordado en el capítulo 3.

²⁸ Entiéndase como una diferencia menor entre el promedio de AO nacional y el promedio de cada región, ya sea esta superior o inferior.

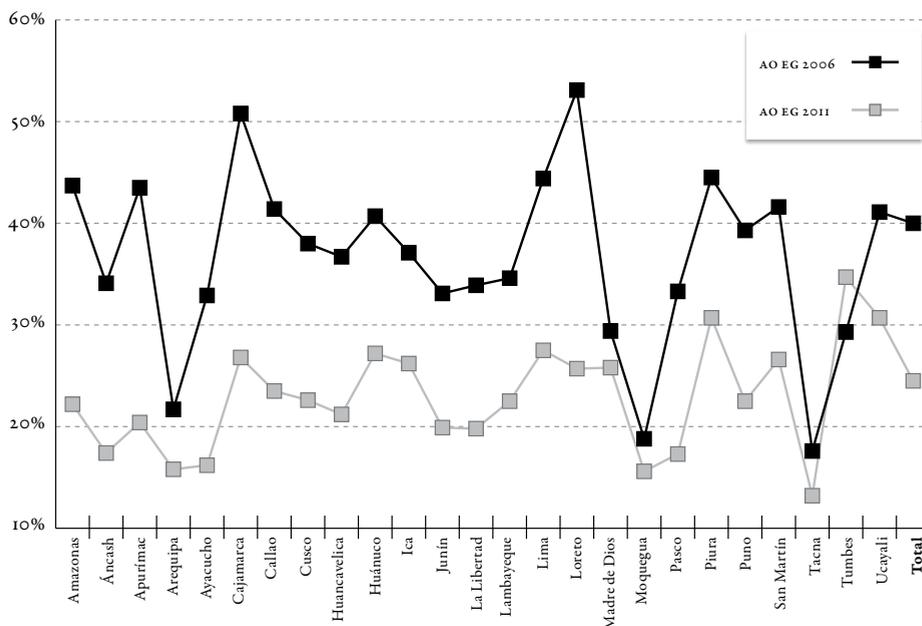
²⁹ En la publicación «Perfil del Elector Peruano» del proyecto Voto Informado del JNE, a una muestra de 2.004 personas mayores de edad se le formuló la siguiente pregunta: «¿Cuál de las siguientes elecciones le importa más a usted?». La respuesta fue la siguiente en grado de importancia: Presidente de la República, 48,2%; Alcalde distrital, 19,7%; Alcalde provincial, 11,9%; Presidente Regional, 7,5%; Congreso de la República, 2,6%; No precisa 10,2%.

³⁰ En las EG 2006 la valla era del 4% de los votos o conseguir al menos un Congresista en dos regiones distintas. Para las EG 2011 subió a 5% o tener al menos 7 representantes en más de una circunscripción.

interesadas en tener representación en el Congreso y no perder su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP).³¹

GRÁFICO 2.10

AO EN LA ELECCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SEGÚN REGIÓN (%), EG 2006 Y EG 2011



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

2.2.2 En el extranjero

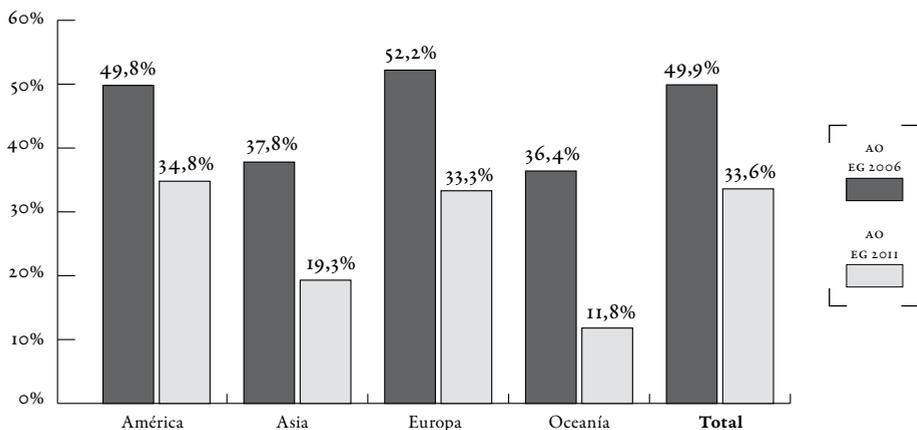
Con respecto a las actas de escrutinio procedentes del exterior de la República vemos que el porcentaje de AO es mayor que el registrado en territorio nacional, con 49,9% en las EG 2006 y 33,6% en las EG 2011. A pesar de que el porcentaje de AO disminuyó de un proceso a otro, debemos tener en cuenta que el extranjero siempre presenta aproximadamente un 10% más de AO que el territorio nacional. Esta cifra podría explicarse por la complejidad del acta de escrutinio, pues los ciudadanos residentes

³¹ Si una organización política participa en las elecciones generales y no supera la valla electoral, su inscripción ante el ROP queda cancelada.

en el extranjero votan como parte de la circunscripción electoral de Lima³² y pueden escoger sus dos votos preferenciales entre 35 opciones diferentes, lo que complica la labor de los MM fuera del país. Si en la elección presidencial ya habíamos notado que el desempeño en el extranjero en términos cuantitativos era inferior al nacional, en este caso también se cumple dicha anotación (véase gráfico 2.11).

GRÁFICO 2.11

==== AO DEL EXTRANJERO EN LA ELECCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ====
 SEGÚN CONTINENTE (%), EG 2006 Y EG 2011



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Por último, vemos nuevamente que Europa y América son los continentes en que los MM tuvieron más problemas en elaborar actas de escrutinio sin observaciones, pues el número de AO representó en esas regiones aproximadamente 50% en el 2006 y 33% de las actas en el 2011. En general, estos dos continentes son los más significativos en la medida en que albergan a la mayoría de los electores peruanos residentes en el extranjero.

2.2.3 Tipos de AO en la elección de miembros del Congreso de la República, EG 2006

El número de AO correspondiente a la elección de Congresistas de la República en las EG 2006 asciende a 35.648 actas de un total de 88.481 (incluidas las actas de

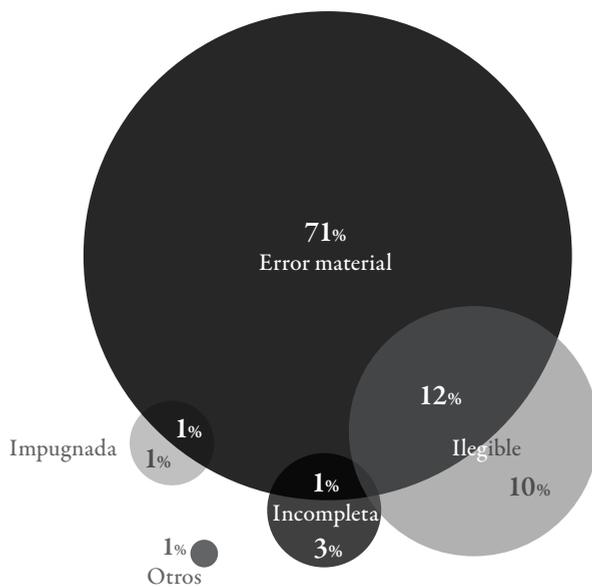
³² El año 2006 lo hicieron como parte de Lima y en 2011 como parte de Lima Metropolitana. Al margen de la diferencia, en ambas ocasiones se elegían 35 representantes al Congreso.

escrutinio provenientes del extranjero). Esta cifra representa alrededor del 40% del número total de actas y se distribuye según tipología, de manera muy similar a las AO originadas durante la primera elección presidencial del año 2006 (véase gráfico 2.12).

Un dato a resaltar en la elección de miembros del Congreso de la República en las EG 2006, es que a pesar de tener cinco veces más AO que la primera elección presidencial del mismo año, el número de actas con votos impugnados (410) es —en valores absolutos— menor que en dicha elección presidencial (558). Ello confirma que el énfasis está puesto en la elección presidencial y existe más presión por revisar exhaustivamente las cédulas de sufragio. No obstante, se evidencia que los equipos de personeros no optan por una estrategia organizada alrededor de la impugnación de cédulas de sufragio (impugnación de votos) como medio para ganar votos o impedir que sus oponentes los sumen.³³

GRÁFICO 2.12

=PORCENTAJE Y FRECUENCIA DE AO SEGÚN TIPO, EG 2006-CONGRESO DE LA REPÚBLICA=



Tipo de AO*	Error material	Error material e ilegible	Incompleta	Impugnada	Ilegible
Total de AO	25.177	4.302	1.135	410	3.611

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE. | Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

* Solo considera las cinco combinaciones más frecuentes.

³³ Hemos encontrado que se destaca la importancia e influencia del rol de los personeros en la validez de los votos (ONPE 2003); sin embargo, no se concluye si ese rol protagónico de los personeros guarda relación con la ocurrencia de AO por impugnación de votos.

En la elección del Congreso de la República del año 2006 resultó preocupante la alta incidencia de actas con error material, ilegibles y la combinación de ambas. La cifra de 25.177 actas con error material en dicha elección representó un problema de envergadura que pasó desapercibido en los medios en la medida en que —como ya señalamos— no hubo un contexto de definiciones apretadas y porque, además, sus resultados no despiertan una significativa atención de parte de la opinión pública.³⁴

2.2.4 *Tipos de AO en la elección de miembros del Congreso de la República, EG 2011*

En las EG 2011 se evidenció un cambio en los tipos de observación con respecto a los datos de las EG 2006. «Error material» dejó de ser la clase de AO con mayor frecuencia y «más de una observación» ocupó el primer lugar de la lista de actas objetadas. Sabemos que en la categoría «más de una observación» básicamente encontramos actas con «error material» combinadas con otros casos.

Es importante destacar que el número total de AO y el porcentaje que representan del total de actas en los ámbitos nacional e internacional, en la elección para miembros del Congreso de la República, disminuyó considerablemente. Ello se observa en el gráfico 2.13 donde se compara el número de AO según tipología.

56

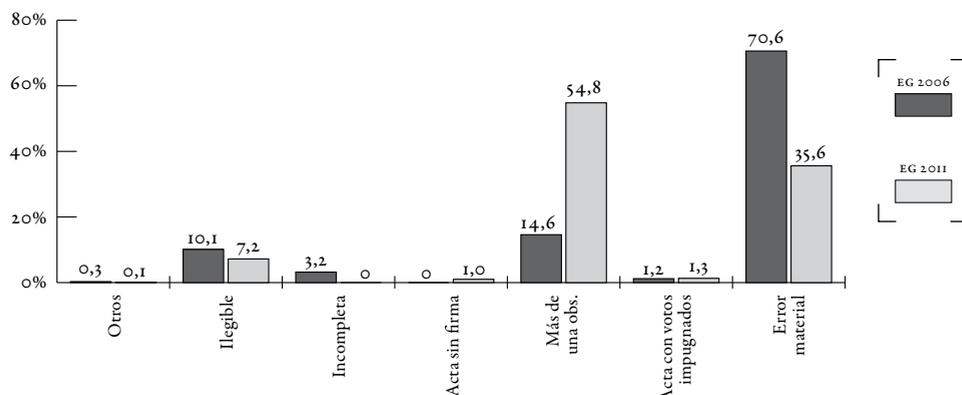
Lo esencial es que la disminución de AO por «error material» es mucho más drástica que el incremento de las AO con «más de una observación». En efecto, las actas con «error material» de la elección para Congresistas de la República que fue 25.177 en las EG 2006 descendió a 9.476 en las EG 2011. Asimismo, las AO de dichos comicios que tuvieron «más de una observación» pasaron de 5.202 en las EG 2006 a 14,599 en las EG 2011.

Estas variaciones también pueden ser visualizadas en términos porcentuales. Así, en las EG 2006 las actas con «error material» abarcaban el 70,6% del total de AO y «más de una observación» representaba el 14,6% del total. En las EG 2011 dicha cifra cambió y «error material» pasó a representar el 35,6% mientras que «más de una observación» pasó a significar el 54,8% del total de AO.

³⁴ En efecto, los resultados preliminares de la elección presidencial del año 2006 no pudieron definir el candidato que pasaría a disputar la segunda elección presidencial. Ello provocó que la prensa se ocupe de la resolución de las AO, que en términos absolutos era cinco veces menor que las de la elección del Congreso de la República, generándose así en la ciudadanía un clima de tensa espera (CARETAS 2006).

GRÁFICO 2.13

AO EN LA ELECCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SEGÚN TIPO (%), EG 2006 Y EG 2011



	Otros	Ilegible	Incompleta	Acta sin firma	Más de una obs.	Acta con votos impug.	Error material	Total
EG 2006	113	3.611	1.135	0	5.202	410	25.177	35.648
EG 2011	32	1.916	3	265	14.599	354	9.476	26.645

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

2.3 *Actas observadas en la elección de representantes ante el Parlamento Andino*

2.3.1 *En las regiones*

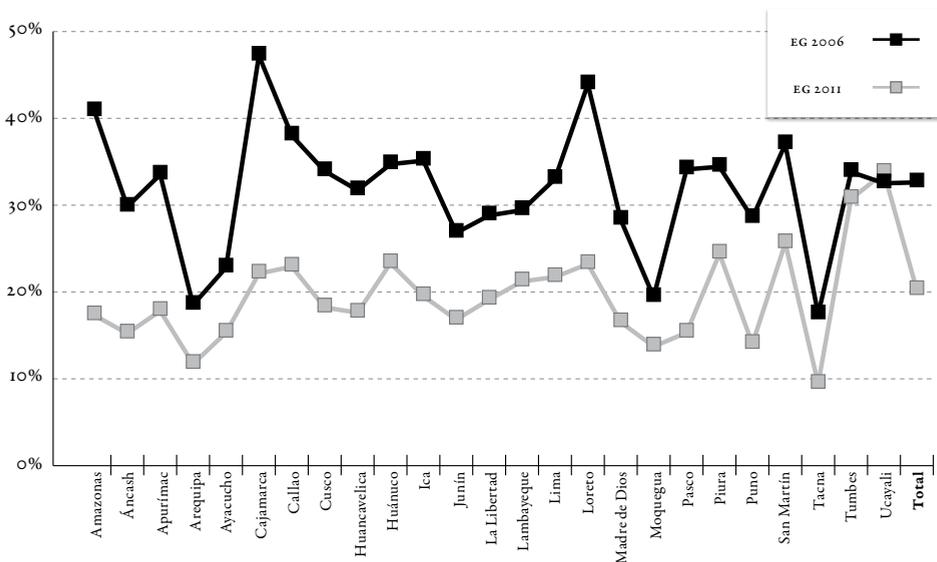
El porcentaje de AO identificadas durante la elección de representantes ante el Parlamento Andino en el año 2006 fue de 33,86% en el ámbito nacional. Una cifra un poco menor a la registrada en la elección al Congreso de la República del mismo año, pero igualmente elevada. El 33,86% representa nada menos que 28.092 actas observadas.

En las EG 2011 esta cifra se redujo a 20,5% lo cual podría interpretarse como una mejora sustancial. No obstante, dicho porcentaje significó que 1 de cada 5 actas de la elección de representantes ante el Parlamento Andino presentó alguna observación y, por consecuencia, no pudo ser computada inmediatamente por la ONPE.

En el gráfico 2.14 tenemos la evolución del registro de AO desde las EG 2006 hasta las EG 2011. Hay regiones que muestran un descenso importante en el índice de AO, como son Cajamarca que pasó de 47,5% a 22,4%, o como Loreto que luego de presentar 44,2% de AO en 2006, redujo esta cifra a 23,5% en 2011. En general, la gran mayoría de las regiones tuvo una reducción significativa en el registro de AO, además de homogeneizar un poco más estos porcentajes entre las regiones.

GRÁFICO 2.14

AO EN LA ELECCIÓN DEL PARLAMENTO ANDINO SEGÚN REGIÓN (%), EG 2006 Y EG 2011



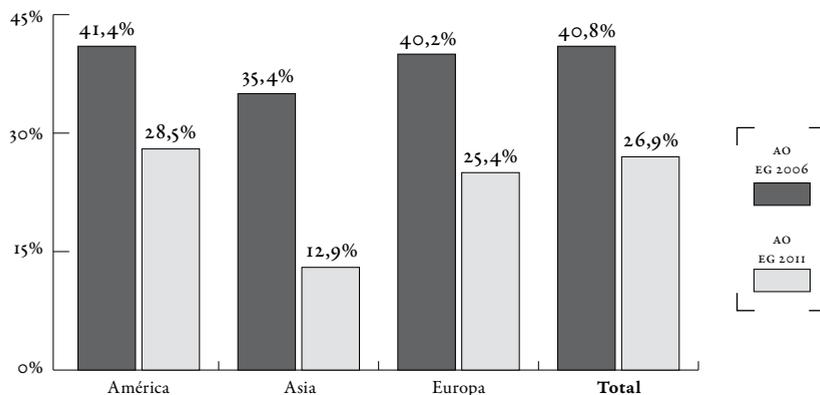
Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

2.3.2 En el extranjero

El promedio de AO para la elección de representantes ante el Parlamento Andino es mayor en el exterior de la República que en el territorio nacional. Podemos ver que en las EG 2006, el porcentaje de AO en el extranjero llegó a 41% mientras que en las EG 2011 esta cifra se redujo a 27%. En general, el desempeño en el llenado de las actas de escrutinio es muy parecido en la elección del Congreso de la República, así como en la elección para representantes ante el Parlamento Andino. En el gráfico 2.15 vemos la comparación del porcentaje de AO registradas en las EG 2006 y en las EG 2011.

GRÁFICO 2.15

AO DEL EXTRANJERO EN LA ELECCIÓN DE REPRESENTANTES
AL PARLAMENTO ANDINO SEGÚN CONTINENTE (%), EG 2006 Y EG 2011



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

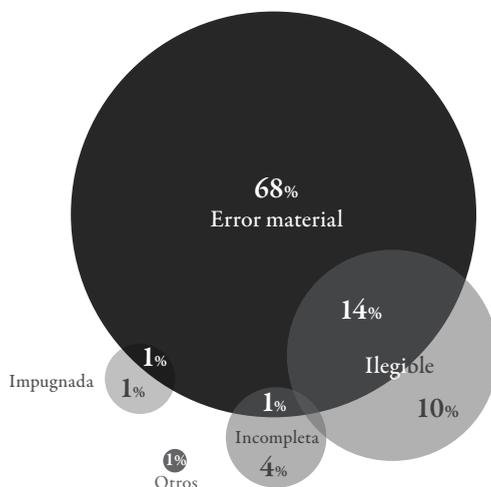
2.3.3 Tipos de AO en la elección de representantes ante el Parlamento Andino, EG 2006

59

Los tipos de observación que presentaron las actas correspondientes a la elección de representantes ante el Parlamento Andino en las EG 2006, se asemejan en proporción a las que se registraron para las elecciones del mismo año, tanto del ámbito presidencial como para el Congreso de la República. Las actas con error material fueron 19.847, cifra que representa la más alta respecto a las AO en esta elección. En segundo lugar tenemos las actas que combinan el error material y la ilegibilidad, con 4.026 actas de escrutinio. Las actas con votos impugnados, en este caso, fueron solo 292. Esta cifra es menor a la que se registró en la misma tipología para la elección presidencial (primera y segunda elección) o en la del Congreso de la República (véase gráfico 2.16).

GRÁFICO 2.16

PORCENTAJE Y FRECUENCIA DE AO SEGÚN TIPO,
EG 2006-PARLAMENTO ANDINO



Tipo de AO*	Error material	Error material e ilegible	Incompleta	Impugnada	Ilegible
Total de AO	19.847	4.026	1.210	292	2.909

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

* Solo considera las cinco combinaciones más comunes.

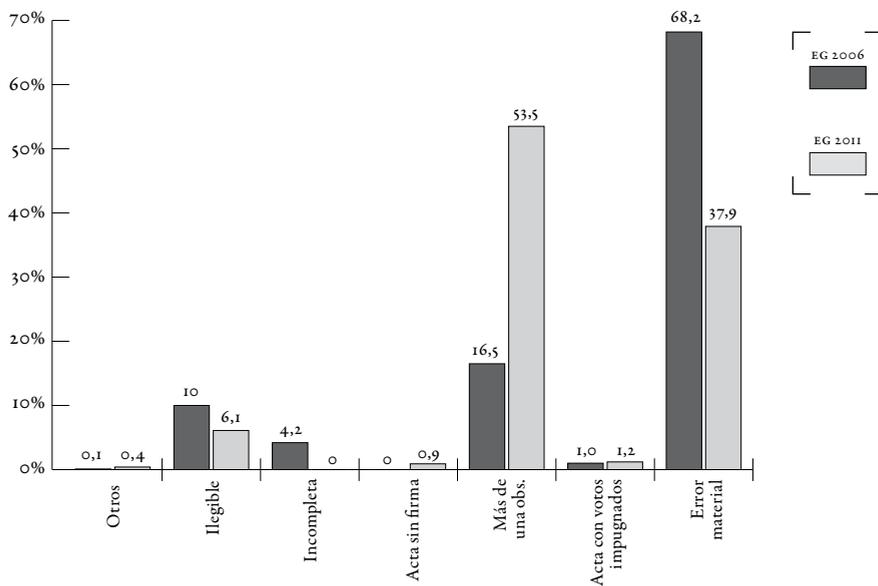
2.3.4 Tipos de AO en la elección de representantes ante el Parlamento Andino, EG 2011

En la elección de representantes ante el Parlamento Andino de las EG 2011 se observa el mismo comportamiento que tuvo la elección para el Congreso de la República en el mismo proceso electoral. Es decir, disminuyó el número de AO por error material y, en cambio, aumentaron las actas de escrutinio con más de una observación. Los otros tipos de observación, en general, representan pocos casos y un porcentaje reducido del total, como se puede apreciar en el gráfico 2.17.

GRÁFICO 2.17

AO EN LA ELECCIÓN DEL PARLAMENTO ANDINO SEGÚN TIPO (%),

EG 2006 Y EG 2011



	Otros	Ilegible	Incompleta	Acta sin firma	Más de una obs.	Acta con votos impug.	Error material	Total
EG 2006	37	2.909	1.210	0	4.814	292	19.847	29.109
EG 2011	78	1.352	11	202	11.918	278	8.442	22.281

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

ACTAS OBSERVADAS EN
LIMA METROPOLITANA

Las AO en Lima Metropolitana, 2006-2011

En esta sección analizaremos las AO en los distritos de LM (Lima Metropolitana) que involucra a un poco menos de un tercio de los electores del Perú. Nos detendremos en ver cuál ha sido el porcentaje de AO dentro de cada distrito para cada una de las elecciones generales de 2006 y 2011. Al mismo tiempo los distritos están ordenados —de mayor a menor— según el IDH (Índice de Desarrollo Humano) elaborado por el PNUD el año 2007. De esta manera podemos tener una apreciación visual de si existe alguna tendencia entre el desarrollo humano y los porcentajes de AO en el ámbito distrital.

64 En el primer gráfico de línea, hemos incluido las dos elecciones presidenciales (1.^a y 2.^a) de las EG 2006 y EG 2011, con lo que en total tenemos 4 líneas que marcan el porcentaje de AO que registró cada distrito de LM. De las cuatro líneas vemos que solamente la que corresponde a la primera elección presidencial de 2006 sigue una tendencia inversa que indica la siguiente relación: a menor IDH, mayor porcentaje de AO. Esta línea además, es la que presenta un porcentaje mucho mayor que el resto en prácticamente todos los distritos de LM. En las demás elecciones no se percibe una tendencia ni relación entre el IDH y el haber registrado un mayor o menor porcentaje de AO.

En el segundo gráfico de línea, siguiendo la misma lógica que el gráfico anterior, observamos las elecciones para el Congreso de la República y para representantes ante el Parlamento Andino de las EG 2006 y EG 2011. En este caso podemos apreciar que existe una ligera relación entre el IDH de los distritos y el porcentaje de AO registrado en cada uno de ellos. Decimos ligera pues si bien se puede identificar una propensión, esta tiene mucha variación entre los distritos lo que hace que la tendencia tenga muchos altibajos. La hipótesis que se plantea en el capítulo 3 es que a mayor complejidad en las elecciones, los factores de desarrollo y educación como el IDH, toman relevancia con respecto al porcentaje de AO que los distritos —o provincias— registran.

GRÁFICO 2.18

AO EN LOS DISTRITOS DE LIMA METROPOLITANA, EG 2006 (1.ª Y 2.ª) Y EG 2011 (1.ª Y 2.ª)

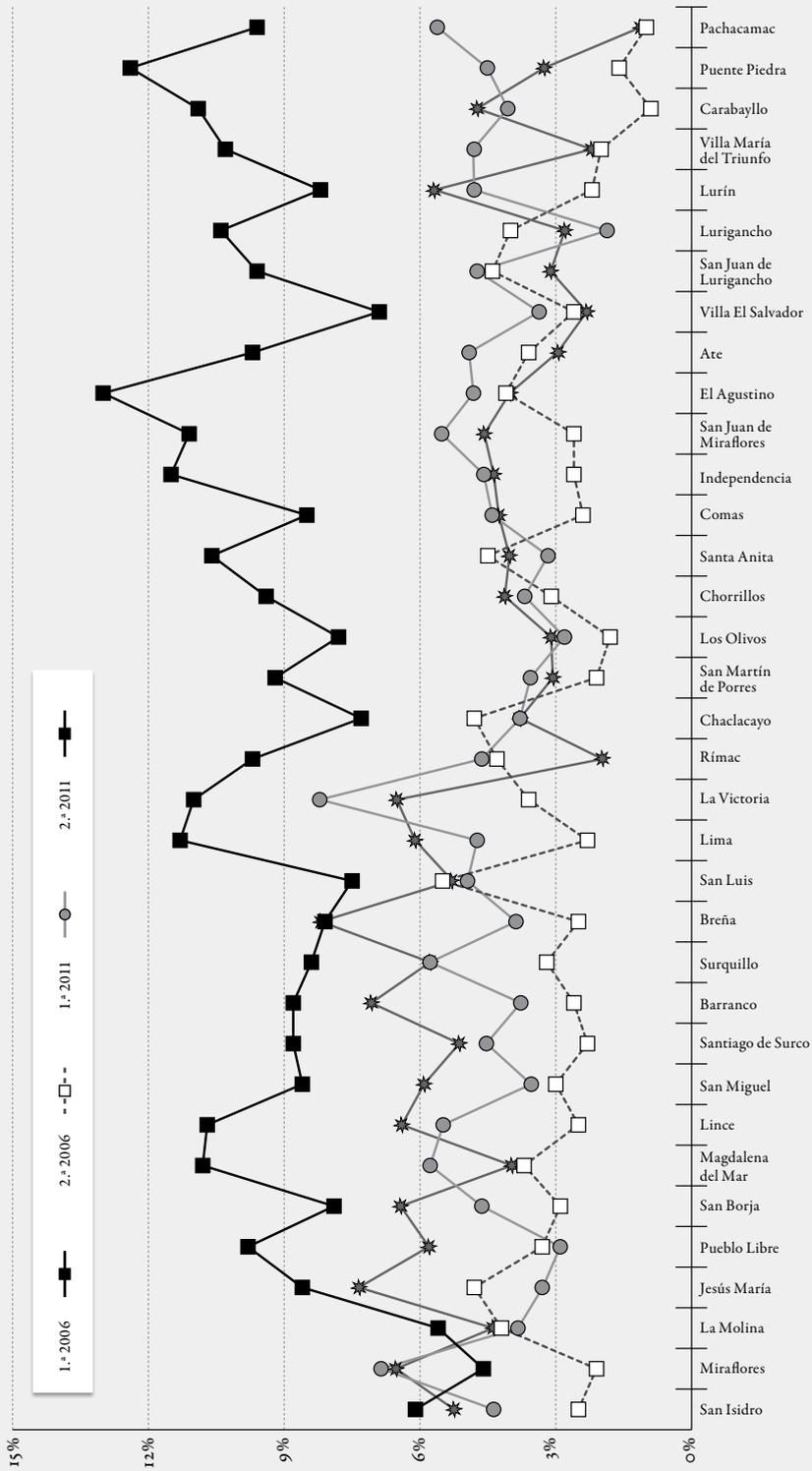
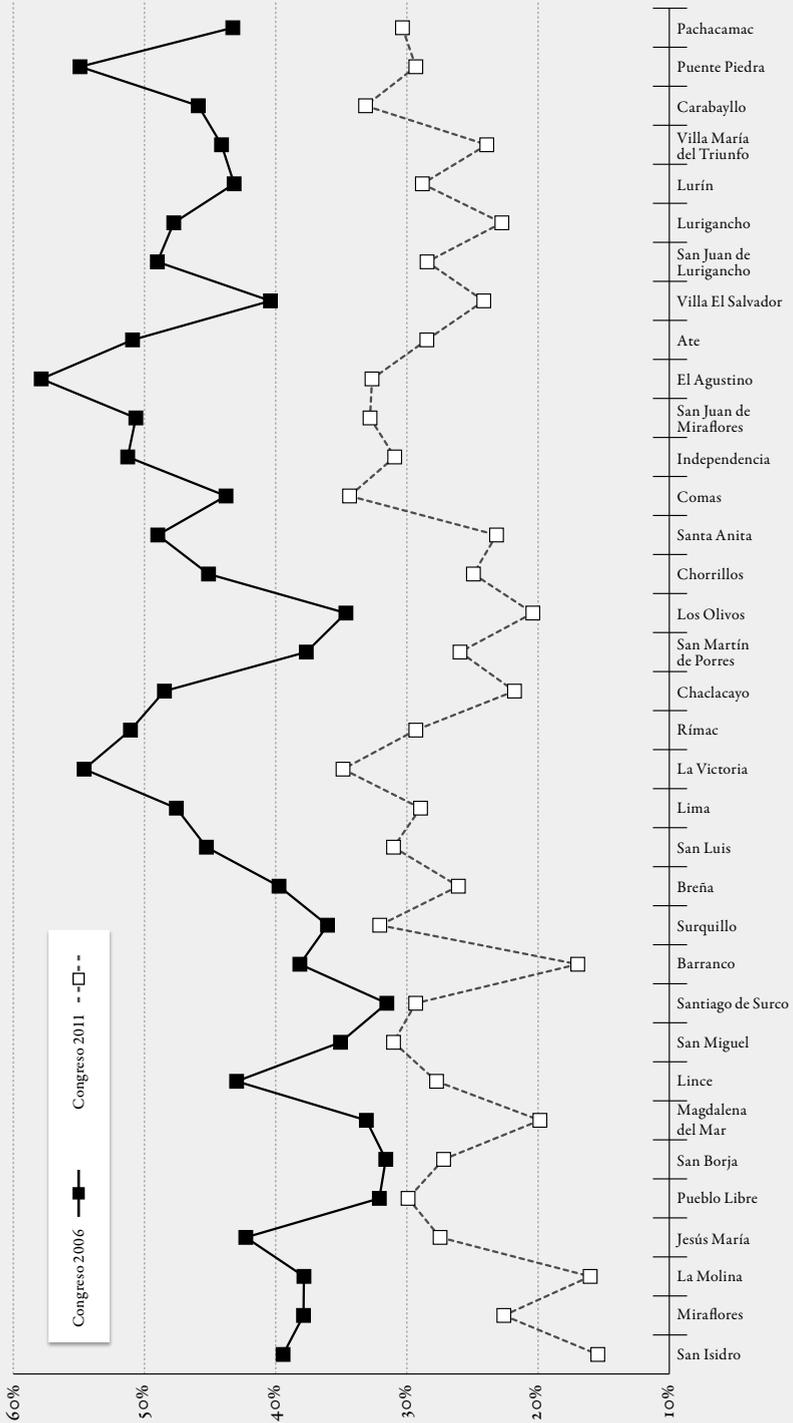


GRÁFICO 2.19
AO EN LOS DISTRITOS DE LIMA METROPOLITANA, CONGRESO 2006 Y CONGRESO 2011



CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DE LAS ACTAS OBSERVADAS

En este capítulo examinamos las variables asociadas con la ocurrencia de las observaciones de las actas en las elecciones generales de 2006 y 2011. Con tal fin ensayamos dos modelos de asociación estadística. El primero es una *regresión lineal múltiple* en la que corroboramos si el porcentaje de AO guarda relación con ciertas características provinciales. Luego, a través de una *regresión logística*, verificamos si existe una relación entre el perfil de los miembros de mesa (MM) y la ocurrencia de AO.

La técnica de regresión logística es utilizada cuando la variable dependiente tiene la característica de ser binaria. Es decir, en los casos en que solo tenga dos posibles respuestas, las cuales suelen presentarse como «poseer o no poseer una determinada característica» o «que un evento ocurra o no». Esta técnica permite conocer la influencia de cada variable independiente sobre la dependiente pero, además, se puede modelar la probabilidad de ocurrencia del suceso sobre la base de la influencia de cada una de las variables independientes, tal como hemos hecho en la sección 3.2.2 (b). En el presente trabajo utilizamos esta técnica, pues nos permite encontrar la relación entre la ocurrencia o no de un AO en una mesa de sufragio con un determinado número de variables que veremos adelante.

Por otro lado, la regresión lineal múltiple es una técnica estadística con la que se busca la relación entre una variable dependiente intervalar (o de razón) y dos o más variables independientes. Con esta técnica se persigue conocer cuánta influencia tiene cada variable independiente sobre la variable dependiente. La razón para utilizar este modelo estadístico es que el porcentaje de AO puede ser asumido como una

variable intervalar dada su condición de continua. Por último, cabe indicar que —así como en el capítulo precedente— el análisis estadístico a partir de estas dos técnicas se aplica en cada uno de los comicios que componen cada proceso electoral: Presidente y Vicepresidentes (primera y segunda elección), Congressistas y Parlamento Andino.

3.1 *Actas observadas y características provinciales*

3.1.1 *Las variables utilizadas*

En esta sección identificamos los factores que estarían relacionados con la cantidad de AO en el ámbito provincial. Para llevar a cabo dicha tarea decidimos aplicar una regresión lineal multivariada, en la cual definimos como variable dependiente el porcentaje de AO registrado en cada provincia. El motivo de hacer este análisis a escala provincial y no distrital es que en el 70% de los distritos del país solo hay un local de votación. Esta situación distorsiona los porcentajes de AO hacia el 100% o 0%, pues en muchos distritos solo un AO definiría el porcentaje. Por ello, decidimos utilizar a las provincias como unidad de observación ya que, al agrupar los distritos, eliminamos ese alto sesgo que expresa el reducido número de mesas de sufragio. El modelo utilizado se aplica en cada una de las elecciones desarrolladas: Presidencial (primera y segunda elección), Congreso de la República y de representantes ante el Parlamento Andino de los procesos estudiados (EG 2006 y EG 2011). A continuación hacemos una descripción de las variables utilizadas.

68

a) *Variable dependiente*

- *Porcentaje de actas observadas en la provincia.* Es la sumatoria de actas de escrutinio con algún tipo de observación, dividida entre el total de actas de escrutinio. Este porcentaje se obtiene para las actas de escrutinio de cada tipo de elección (primera elección presidencial, segunda elección presidencial, Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino).

b) *Variables independientes*

- *Porcentaje de ausentismo de los miembros de mesa (AMM).* Es la suma de los MM titulares y suplentes que no asistieron a cumplir sus funciones el día de los comicios, dividida entre el total de MM sorteados de la provincia. Esta variable registra un mismo valor en la primera elección —Presidencial, Congreso y Parlamento Andino— y otro valor para la segunda elección presidencial.

La hipótesis que manejamos es que a mayor ausentismo de los MM, mayor será el número de AO. Esta relación se asume debido a que los

ciudadanos sorteados como MM que no asisten a cumplir sus obligaciones son suplidos por electores que no han sido capacitados para desempeñar esta función. El ausentismo implica, además y necesariamente, una demora en la instalación de las mesas de sufragio y un retraso de todos los procedimientos establecidos.

- *Índice de educación y carencias (IEC)*.³⁵ Es un indicador creado con el método de análisis factorial por componentes principales a partir de un grupo de seis variables de educación y carencias en el ámbito provincial. Las variables que reúne este índice son (i) analfabetismo, (ii) analfabetismo femenino, (iii) adultos con primaria completa, (iv) adultos con secundaria completa, (v) Índice de Desarrollo Humano (IDH) y (vi) Índice de Carencias de FONCODES. Este índice presenta un solo valor por provincia que va de -3 a 3, donde las puntuaciones bajas equivalen a un menor nivel educativo y a mayores carencias.

Nuestra hipótesis es que mientras mayor es el nivel educativo y menores las carencias, el porcentaje de AO tiende a disminuir. La razón de la relación que proponemos se debe a que la labor del llenado de actas de escrutinio sin errores u omisiones requiere cierta capacidad de comprensión lectora y destreza para realizar operaciones aritméticas básicas.

- *Electores por mesa (EM)*. Es el número total de electores consignado en el padrón, dividido entre el total de mesas de sufragio dentro de la provincia. Aunque las mesas de sufragio son planificadas con un número promedio de electores, sí se dan casos de diferencias significativas. Estas se producen en provincias donde la migración de ciudadanos a otras circunscripciones obliga a la ONPE a fusionar grupos de votación —puesto que quedan con pocos electores— en una sola mesa de sufragio. También se da el caso contrario en el que hay mesas de sufragio con muchos electores que sobrepasan el promedio nacional, que fue de 188 en las EG 2006 y 185 en las EG 2011. La hipótesis que manejamos es que a mayor promedio de electores por mesa de sufragio en la provincia, mayor será la probabilidad de obtener un AO, pues los MM deberán procesar más cédulas de votación.
- *Densidad electoral (DE)*. Es el número de electores por kilómetro cuadrado en la provincia. Esta es una variable exploratoria dado que manejamos dos hipótesis sobre el posible efecto que tenga sobre el porcentaje de AO en la provincia. La primera es que la ONPE es un organismo estatal que tiene la capacidad de llegar a todo el Perú; sin embargo, en las provincias con menor densidad electoral es más difícil realizar trabajos de capacitación a MM y

³⁵ Para un mayor detalle de la generación del índice revisar la sección de anexos.

difundir información sobre las elecciones. En este sentido, la densidad electoral tendría una relación inversa con el porcentaje de AO. La otra hipótesis que exploramos es que si bien una densidad electoral baja puede traer problemas logísticos, el mismo día de los comicios ello puede convertirse en una ventaja, puesto que el personal asignado al distrito por la ONPE tiene menos locales de votación bajo su responsabilidad, pudiendo así monitorear de mejor manera el desarrollo del escrutinio.

- *Número de escaños de la región a la que pertenece la provincia (ER)*. Esta variable solamente es usada en la regresión correspondiente a la elección del Congreso de la República y es el número de escaños que contiene la circunscripción política a la que pertenece la provincia. Dada la dificultad que significa llenar el voto preferencial en un acta de escrutinio del Congreso de la República, consideramos que a mayor número de escaños aumenta la probabilidad de obtener un AO. La región Lima³⁶ es un claro ejemplo, pues en las EG 2006 tuvo 35 candidatos y en las EG 2011 se le sumó los votos del extranjero y se le asignó 36 candidatos por cada organización política que se presentó para la elección de Congresistas.³⁷ El resto de regiones poseen entre 1 (Madre de Dios) y 7 cupos al parlamento (La Libertad).

70

El comportamiento de las ecuaciones es el siguiente:

Elección de Presidente, Vicepresidentes y de representantes ante el Parlamento Andino:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4$$

Elección de miembros del Congreso de la República:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5$$

En donde:

Y = Porcentaje de actas observadas en la provincia.

X₁ = Índice de educación y carencias registrado en la provincia (IEC).

X₂ = Porcentaje de ausentismo de los MM registrado en la provincia (AMM).

³⁶ Las circunscripciones de las EG 2011, Lima y extranjero (36 curules), y Lima Provincias (4 curules); en las EG 2006 conformaban una sola circunscripción con 35 curules.

³⁷ En las EG 2006 compitieron en Lima 20 listas en la elección del Congreso de la República. Así, cada MM tuvo que registrar los votos preferenciales en un acta que asignó un campo para cada uno de los 700 candidatos al Congreso por Lima. La provincia que más se aproxima solo tiene 7 escaños e igual número de agrupaciones políticas, con lo que los MM solo debieron consignar las votaciones preferenciales en un acta de escrutinio que considera 140 candidatos al Congreso. Si tomamos en cuenta, además, que cada ciudadano puede emitir dos votos preferenciales y que cada mesa contiene alrededor de 200 cédulas de votación, la tarea pasa a tener una dificultad colosal.

X_3 = Promedio de electores por mesa en la provincia (EM).

X_4 = Densidad electoral de la provincia (DE).

X_5 = Número de escaños de la región a la que pertenece la provincia (ER).

Cabe mencionar que se toman los valores en logaritmo natural de la densidad electoral, promedio de electores por mesa, así como del número de escaños de la circunscripción a la que pertenece la provincia. Esta transformación se da para evitar un sesgo por provincias (como el caso de Lima Metropolitana) y homogeneizar así las escalas de las variables independientes. El resto de variables no presenta transformación.

3.1.2 *Los resultados*

En el cuadro 3.1 podemos apreciar los resultados de todos los comicios correspondientes a las elecciones generales de 2006 y 2011. La variable IEC resulta significativa en cinco de las ocho regresiones aplicadas. Pero, más allá del número de veces que resulta significativa, lo importante es que la relación es inversa en todas ellas; es decir que, a mayor nivel educativo y menores de carencias, el porcentaje de AO es menor. Esta variable es justamente significativa en aquellas elecciones que presentan mayor dificultad para el llenado de actas de escrutinio, como son las del Congreso de la República y de representantes ante el Parlamento Andino.

71

Respecto a la elección de Presidente y Vicepresidentes, la variable IEC solo resultó significativa en las EG 2006. Probablemente este hallazgo se deba a que el porcentaje de AO fue considerablemente mayor en dicho proceso electoral que en las EG 2011. No obstante, si se toma en cuenta los resultados de la segunda elección presidencial de las EG 2006 y EG 2011, es posible afirmar que cuando el llenado de las actas de escrutinio se vuelve más sencillo la variable IEC pierde su nivel de significancia como variable explicativa de las AO.

La variable AMM es significativa en las elecciones para Presidente y Vicepresidentes (primera elección), del Congreso de la República y de representantes ante el Parlamento Andino de las EG 2006 y EG 2011. La asociación es positiva, lo que significa que a mayor porcentaje de ausentismo de los MM, se incrementará el porcentaje de AO registradas. Asimismo, se constata que el efecto es mayor en la elección del Congreso de la República y en la de representantes ante el Parlamento Andino debido a que el escrutinio de las cédulas de votación y el llenado de las actas de escrutinio de estos comicios es más difícil. Asimismo, dada la poca complejidad que supone las segundas elecciones presidenciales, nuevamente la variable en cuestión deja de ser significativa en términos estadísticos.

La variable EM solo resulta ser significativa en dos de las ocho elecciones estudiadas. A pesar de estas dos relaciones significativas, dicha variable —a diferencia de las analizadas anteriormente— no presenta un comportamiento consistente. De tal manera, la diferencia existente entre la cantidad de electores por mesa de votación no influye en la ocurrencia de AO; en todo caso, dicha diferencia tendría que ser más significativa para explicar la ocurrencia de AO.

La variable DE resulta significativa en tres de las ocho elecciones analizadas. Sin embargo, de la misma manera que en el caso anterior, el resultado no es consistente —dos relaciones positivas y una inversa— y no puede concluirse que exista una influencia sobre los porcentajes registrados de AO.

La variable ER, que fue utilizada solamente para las regresiones correspondientes a las elecciones del Congreso de la República de las EG 2006 y EG 2011, sí resultó significativa en ambos años. Esta relación positiva indica que a mayor número de escaños hay más probabilidad de obtener un AO.

Podemos concluir esta sección señalando que las variables IEC y AMM resultan ser las que explican de una manera más consistente la ocurrencia de AO. Asimismo, el análisis realizado nos permite inferir que la probabilidad de que los MM cometan un error aumenta cuando los procedimientos del escrutinio se vuelven más complejos, tal como lo demuestran las regresiones correspondientes a la elección del Congreso de la República de las EG 2006 y 2011.

72

CUADRO 3.1

RESULTADOS DE LAS REGRESIONES REALIZADAS, EG 2006 Y EG 2011

PRESIDENTE (primera elección)	EG 2006		EG 2011	
	β	Sig.	β	Sig.
(constante)	-0,069		0,238	
IEC	-0,013	***	0,001	
AMM	0,146	***	0,072	***
EM	0,020		-0,048	*
DE	0,005		0,002	
	$R^2 = 0,108$		$R^2 = 0,191$	

⋮

CONGRESO	EG 2006		EG 2011	
	β	Sig.	β	Sig.
(constante)	0,103		1,911	
IEC	-0,055	***	-0,191	**
AMM	0,256	*	0,191	**
EM	0,021		-0,349	***
DE	0,026	***	0,005	
N.º escaños	0,029	*	0,034	*
	R² = 0,244		R² = 0,160	
P. ANDINO	β	Sig.	β	Sig.
(constante)	0,087		1,784	
IEC	-0,037	***	-0,014	***
AMM	0,276	**	0,187	**
EM	0,020		0,008	
DE	0,022	***	-0,324	***
	R² = 0,180		R² = 0,180	
PRESIDENTE (segunda elección)	β	Sig.	β	Sig.
(constante)	-0,105		0,395	
IEC	0,002		-0,002	
AMM	0,008		-0,002	
EM	0,023		-0,069	
DE	0,002		0,002	
	R²=0,040		R²=0,030	

* = <0,05 | ** = <0,01 | *** = <0,001

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

3.2 *Actas observadas y características de los miembros de mesa*

En esta sección realizamos un análisis de las actas observadas según las características de los miembros de mesa sorteados. En la primera parte hacemos un resumen del perfil de los MM tomando las variables sexo, grado de instrucción y edad, así como su condición de omiso o no; mientras que, en la segunda parte constatamos estadísticamente si estas variables tienen alguna influencia en la ocurrencia de AO.

Cabe indicar que la selección o sorteo de MM se realiza para cada proceso electoral (EG 2006 y EG 2011), por lo que en la práctica son los mismos MM los que deben ejecutar los escrutinios que componen cada proceso electoral (Presidentes y Vicepresidentes, Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino).

3.2.1 Características de los miembros de mesa

En las EG 2006 se constituyeron 88.439 mesas en total (85.971 en territorio nacional y 2.468 en el extranjero). En cada una de estas mesas se designaron tres miembros de mesa titulares y tres suplentes. Ello nos da un total de 265.317 MM titulares y el mismo número de suplentes.

En las EG 2011 el número de mesas de sufragio, en el territorio nacional y en el extranjero, fue de 107.455. Lo cual significó 19.016 mesas de sufragio más que las programadas en las EG 2006. A ello corresponde un total de 322.365 MM titulares e igual número de suplentes. En comparación con las EG 2006, hubo un aumento de 114.096 MM adicionales para cubrir estas nuevas mesas (véase cuadro 3.2).

CUADRO 3.2

MESAS DE SUFRAGIO Y MM, EG 2006 Y EG 2011

	EG 2006	EG 2011	Diferencia
Mesas de sufragio	88.439	107.455	+ 19.016
MM titulares	265.317	322.365	+ 57.048
MM titulares y suplentes	530.634	644.730	+ 114.096

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

a) Sexo

Como podemos observar en el cuadro 3.3, la proporción entre hombres y mujeres que fueron seleccionados para cumplir la función de MM fue bastante equitativa ya que solo hay una diferencia de 8% en las EG 2006 y de 6% en las EG 2011. Sin embargo, esta diferencia no es del todo aleatoria, sino corresponde a que el principal criterio de selección es el grado de instrucción; en este caso, existe un ligero porcentaje de hombres con mayor grado educativo y, por ende, tienen mayor probabilidad de ser seleccionados.³⁸

³⁸ Es importante anotar que, en los datos del padrón electoral, existe un mayor número de hombres con educación superior completa y secundaria completa, que son los dos grados de instrucción que se presentan con mayor fre-

CUADRO 3.3

PORCENTAJE DE MIEMBROS DE MESA SEGÚN SEXO, EG 2006 Y EG 2011

Sexo	EG 2006	EG 2011	Diferencia
Masculino	54	53	-1
Femenino	46	47	+1

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

b) Grado de instrucción

En las EG 2006 los MM sorteados fueron, en la mayoría de los casos, ciudadanos con estudios secundarios o superiores concluidos (98% del total). Las personas con estudios superiores completos son el grupo más grande dentro de toda la selección, con 55,82%, seguidos por quienes poseen secundaria completa, con el 32,30% del total de casos.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que probablemente esta variable no refleje la situación actual de los MM, debido a que el nivel de instrucción corresponde al momento en que el ciudadano tramitó su Documento Nacional de Identidad (DNI) o decidió renovarlo ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Además, esta distribución no siempre es constante, pues a pesar de que la ONPE designa a los MM mediante un sorteo en donde se considera el grado educativo de los electores, para las EG 2011, adicionalmente a ese filtro, se excluyó del sorteo a los electores que ya habían cumplido la tarea de MM dos o más veces desde el año 2004.³⁹ Ello explica por qué en las EG 2011 la distribución de MM según grado de educación varió notablemente con respecto a las que se dieron en las EG 2006.

Si vemos el cuadro 3.4 notamos que en las EG 2011 la mayoría de MM tenía educación secundaria completa (65,2%), a diferencia de lo que se observa para las EG 2006 en donde el grado superior completo (55,8%) era lo más común. No obstante, se advierte que aunque se ha reducido el grado educativo de los MM entre ambas elecciones, las AO han disminuido. Esta diferencia nos sugiere que el grado de instrucción no es determinante para explicar la ocurrencia de AO.

cuencia. Esta es la razón por la que un 8% más de hombres salen sorteados como MM. A pesar de ello, considerando solo los MM sorteados, las mujeres poseen un promedio de educación, en grados de instrucción, más alto que el de los hombres.

³⁹ Resolución Jefatural N.º 070-2010-J/ONPE «Disposiciones sobre el procedimiento de designación de Miembros de Mesa para las Elecciones Regionales, Municipales y Referéndum FONAVI 2010».

CUADRO 3.4

MM SEGÚN GRADO DE INSTRUCCIÓN, EG 2006 Y EG 2011

Grado de instrucción	EG 2006 (%)	EG 2011 (%)
Iltrado / Primaria incompleta	0,1	0,1
Primaria completa	1,1	1,8
Secundaria incompleta	0,9	2,4
Secundaria completa	32,3	65,2
Técnica incompleta	1,5	1,5
Técnica completa	2,1	2,6
Superior incompleta	6,3	7,5
Superior completa	55,8	18,8

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

c) *Edad*

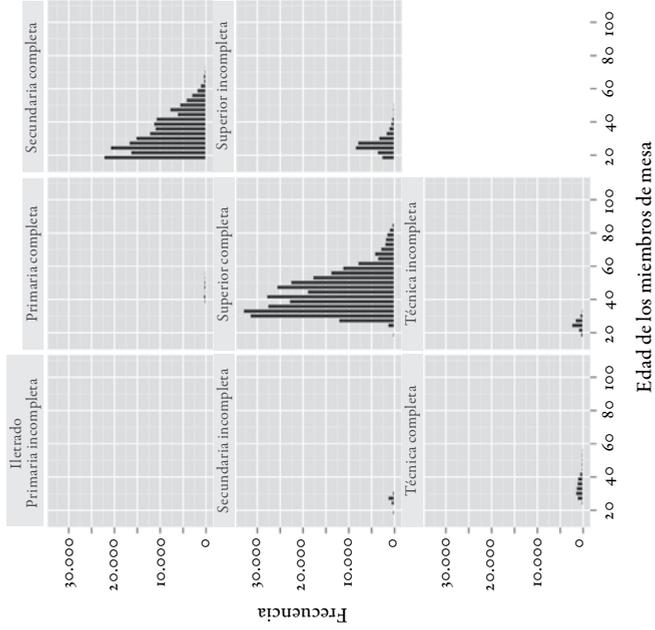
76

El promedio de edad (media) de los MM para las EG 2011 fue de 36,6 años, con una desviación estándar de 12,83 años. Además, si utilizamos la mediana como medida de tendencia central obtenemos una edad promedio de 35 años. Al comparar estas cifras con las presentadas en las EG 2006, vemos que la edad promedio de los MM ha descendido, pues en dicho proceso electoral la media se encontraba en 38,8 años y la mediana en 37 años.

En los gráficos 3.1 y 3.3 se observa la distribución de los MM según edad. Podemos notar que el año 2006 el pico se ubica alrededor de los 30 años de edad, mientras que en 2011 se encuentra alrededor de los 22 años. También podemos ver que en 2006 la distribución posee un sesgo positivo, el cual incluso trasciende los 80 años de edad, algo que no ocurre en 2011 en que el corte de edad para el sorteo fue de 70 años.

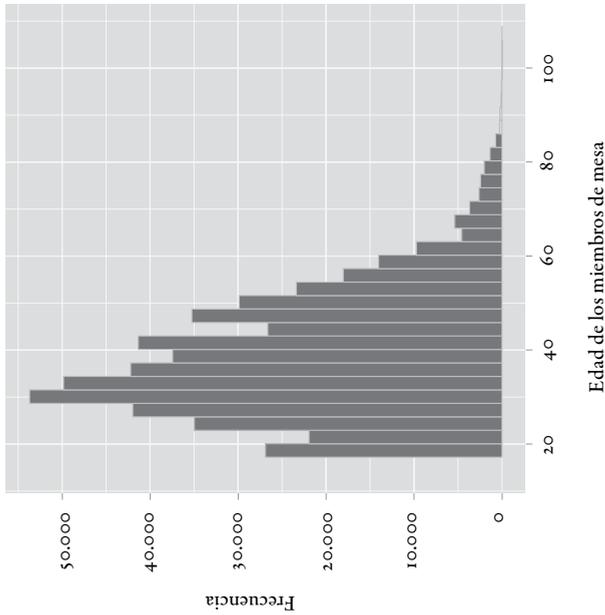
En los gráficos 3.2 y 3.4 se registra la distribución de edades según el grado de instrucción alcanzado por los MM, que muestra de manera más desarrollada la información del cuadro 3.4. Algo interesante que vale la pena destacar es que la población cuyo grado de instrucción es «superior completa» está conformada básicamente por MM mayores de 30 años. Ello ocurre en ambos procesos electorales, lo que evidencia que el registro educativo que aparece en el DNI no refleja el grado de instrucción real de la población, pues existen pocos MM con grado «superior incompleto» en el intervalo conformado por las edades de 20 y 30 años.

GRÁFICO 3.2
DISTRIBUCIÓN DE LA EDAD DE LOS MM
SEGÚN GRADO DE INSTRUCCIÓN, EG 2006



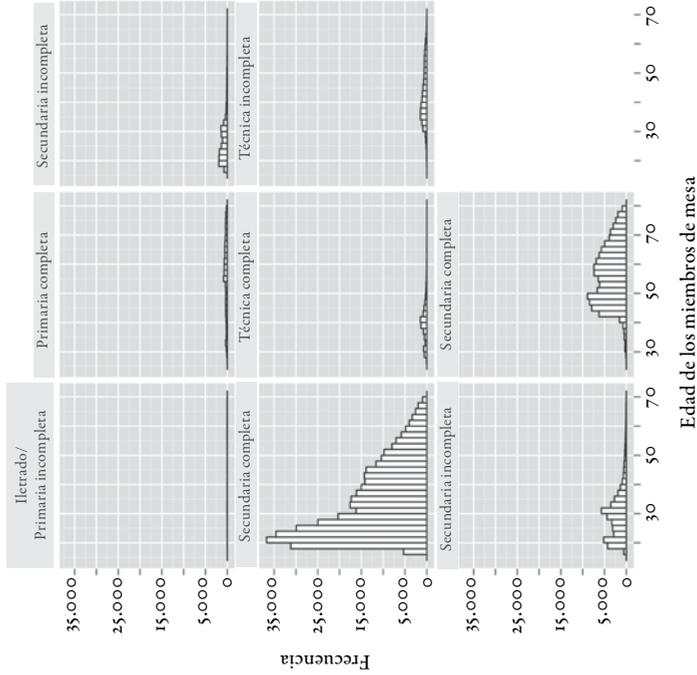
Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

GRÁFICO 3.1
DISTRIBUCIÓN DE LA EDAD
DE LOS MIEMBROS DE MESA, EG 2006



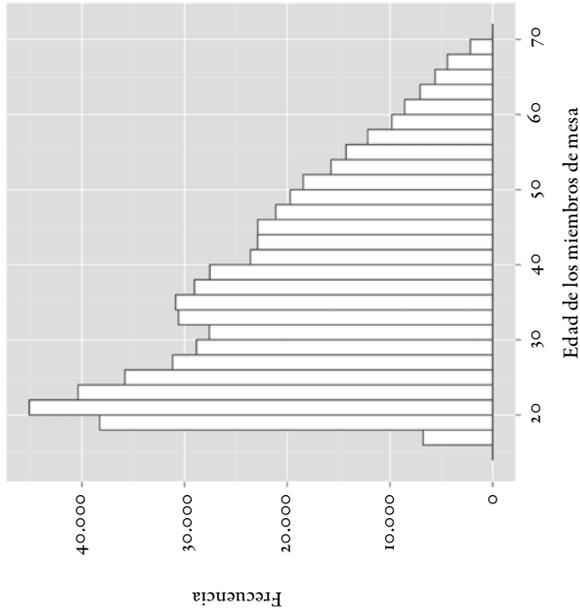
Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

GRÁFICO 3.4
DISTRIBUCIÓN DE LA EDAD DE LOS MM
SEGÚN GRADO DE INSTRUCCIÓN, EG 2011



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

GRÁFICO 3.3
DISTRIBUCIÓN DE LA EDAD
DE LOS MIEMBROS DE MESA, EG 2011



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

d) *Omisos a la función de MM*

En esta sección presentamos el número de omisos a la función de miembro de mesa en las EG 2006 y EG 2011. No obstante, cabe indicar que en esta sección, así como en la subsiguiente (3.2.2), se excluyen las cifras de los omisos al cargo de MM correspondientes a las segundas elecciones presidenciales de las EG 2006 y EG 2011. De esa manera, las cifras expuestas de la primera elección de las EG 2006 y de las EG 2011 se refieren a los MM ausentes en la elección de Presidentes y Vicepresidentes (primera elección), del Congreso de la República y del Parlamento Andino de cada proceso electoral mencionado.

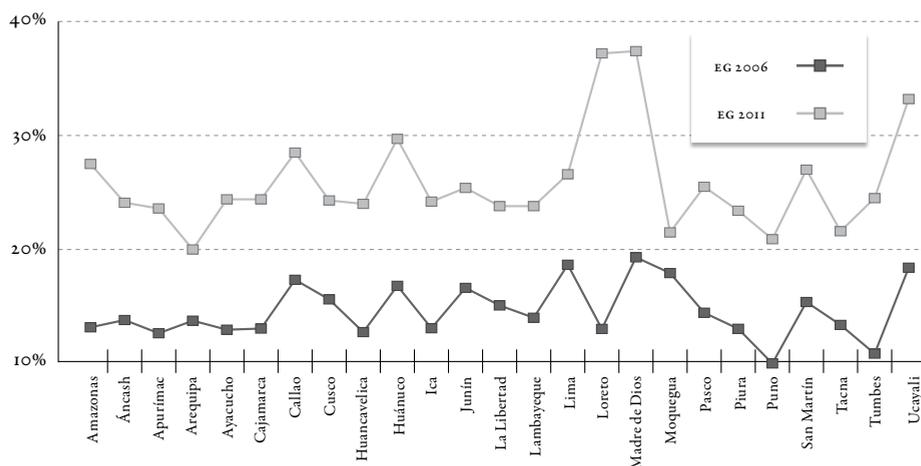
Así, al evaluar la participación al cargo de MM en la primera elección de las EG 2011, veremos un claro aumento con respecto a la primera elección de las EG 2006. En efecto, dicha cifra pasó de representar aproximadamente el 15% del total de MM en las EG 2006, a un promedio mayor a 25% en las EG 2011. No hay una sola región en que el porcentaje de MM omisos no haya aumentado y, en algunos casos como Loreto o Madre de Dios este incremento fue estremitoso.

Los factores que explicarían este fenómeno son inciertos. Se requiere hacer un análisis exhaustivo que tenga entre sus variables la migración interna y externa, la falta de actualización de la información del domicilio en el que residen los electores, la mayor frecuencia de viajes por el dinamismo económico, entre otros factores. El análisis sobre MM ausentes no es el objetivo de este estudio pero será analizado en otra publicación de la ONPE.

79

GRÁFICO 3.5

OMISOS AL CARGO DE MM SEGÚN REGIÓN (%), EG 2006 Y EG 2011



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

La inasistencia de los MM el día de las elecciones genera un conjunto de situaciones que podría tener repercusión sobre el número de AO. El primer problema es la demora en la apertura de la mesa de sufragio. Por ley, una mesa debe abrirse a la hora indicada con la presencia de los tres miembros titulares. Si alguno de ellos falta, entonces deberá ser reemplazado por un suplente de los tres disponibles. En caso de que los suplentes no estén o no alcancen para reemplazar a los miembros titulares ausentes, la LOE establece que algún elector de la cola asuma aquella función. Usualmente este pedido no es correspondido por los electores de la cola, quienes en la mayoría de los casos deciden retirarse y volver cuando la mesa de votación ya esté instalada. De esa manera, las horas perdidas repercuten en colas más largas; además, muchas veces estas mesas de sufragio empiezan el escrutinio bastante después de la hora de cierre de los locales de votación.

Hemos realizado cuadros de contingencia en los que observamos el porcentaje de omisos al cumplimiento del rol de MM según grupos de edad. En este análisis encontramos que las personas con más de 64 años son quienes registran más inasistencias en todos los cargos de MM establecidos, sean estos titulares o suplentes. La diferencia es muy notoria pues tanto en la primera elección de 2006 como en la de 2011 existe el mismo patrón, en el cual a mayor edad más porcentaje de omisos a la función de MM. Los cuadros 3.5 y 3.6 nos muestran esta tendencia para la primera elección de las EG 2006 y EG 2011, respectivamente.

80

CUADRO 3.5

===== MM OMISOS SEGÚN GRUPOS DE EDAD, EG 2006 (PRIMERA ELECCIÓN) =====

Rol de miembro de mesa	Edad				Total	
	18-29 años (%)	30-44 años (%)	45-64 años (%)	65 a más años (%)		
Titular	No omiso	88,7	87,0	87,4	48,3	86,0
	Omiso	11,3	13,0	12,6	51,7	14,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Suplente	No omiso	83,9	80,8	81,4	53,1	80,7
	Omiso	16,1	19,2	18,6	46,9	19,3
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	No omiso	86,2	83,9	84,5	50,7	83,4
	Omiso	13,8	16,1	15,5	49,3	16,6
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

De los datos podemos concluir que el porcentaje de omisos al cargo de MM respecto del total es bastante alto, pues en promedio esta cifra fue 16,6% en las EG 2006 (primera elección) y 26,7% en las EG 2011 (primera elección). Asimismo, los datos nos indican que los MM suplentes presentan un mayor porcentaje de MM omisos ya que estos llegan a representar casi el 20% del total de MM en las EG 2006 (primera elección) y casi 30% en las EG 2011 (primera elección).

CUADRO 3.6

=====MM OMISOS SEGÚN GRUPOS DE EDAD, EG 2011 (PRIMERA ELECCIÓN)=====

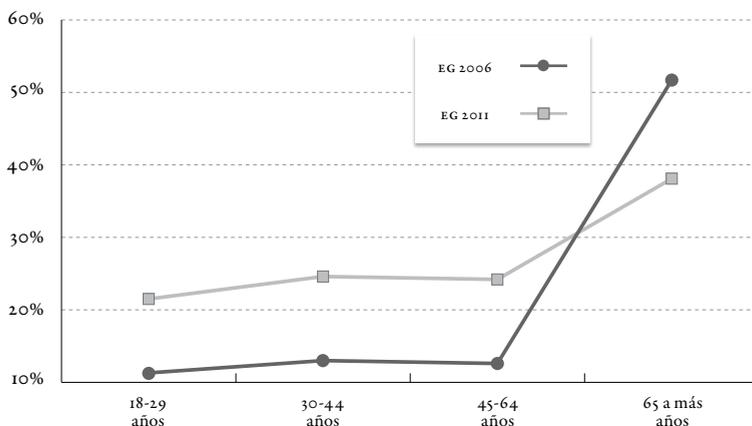
Rol de miembro de mesa		Edad				Total
		18-29 años (%)	30-44 años (%)	45-64 años (%)	65 a más años (%)	
Titular	No omiso	78,5	75,4	75,8	61,9	76,3
	Omiso	21,5	24,6	24,2	38,1	23,7
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Suplente	No omiso	71,8	69,4	69,6	62,9	70,2
	Omiso	28,2	30,6	30,4	37,1	29,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	No omiso	75,2	72,4	72,7	62,4	73,3
	Omiso	24,8	27,6	27,3	37,6	26,7
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En la primera elección de las EG 2011, el grupo de MM de 18 a 29 años de edad es el que menos omisos presentó, con un 24,8%. Los MM entre 30 y 64 años en promedio alcanzaron una tasa semejante que se ubicó entre el 27% y 28%, cifra ligeramente mayor al grupo más joven. Así, vemos que la participación según estos grupos etarios —a pesar de haberse reducido— mantiene un patrón similar a la registrada en la primera elección de las EG 2006 (véase el gráfico 3.6).

GRÁFICO 3.6

OMISOS AL CARGO DE MM TITULAR EN LAS PRIMERAS ELECCIONES (%),
EG 2006 Y EG 2011



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

3.2.2 *Análisis estadístico*

82

a) *Actas observadas y miembros de mesa omisos*

En esta sección presentamos los resultados de un análisis realizado sobre la base de cuadros de contingencia en los que estudiamos la relación de las AO con el número de MM titulares o suplentes omisos. Dicho análisis se aplicó a la elección de Presidente y Vicepresidentes (primera elección) y a la del Congreso de la República correspondientes a las EG 2006 y EG 2011.

En el cuadro 3.7 se observa claramente que a medida que aumenta el número de MM titulares omisos, el porcentaje de AO también se incrementa. El promedio de AO en la primera elección presidencial de 2006, cuando todos los MM están presentes, es de 9,1%, mientras que cuando se ausentan los tres titulares el porcentaje se eleva a 18,7%. Este patrón también se da en las AO correspondientes a la elección de Congresistas de la República en donde el promedio sube de 39,8% a 48,7%, con lo que se puede argumentar que la ausencia de los MM titulares puede llegar a incrementar en 10% el total de AO.

CUADRO 3.7

AO SEGÚN MM TITULARES OMISOS (%), EG 2006

AO Presidente (primera elección)	MM titulares omisos por mesa (%)				Total
	0	1	2	3	
No	90,9	89,8	88,0	81,3	90,4
Sí	9,1	10,2	12,0	18,7	9,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

AO - Congreso	MM titulares omisos por mesa (%)				Total
	0	1	2	3	
No	60,2	59,1	57,4	51,3	59,7
Sí	39,8	40,9	42,6	48,7	40,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Si hacemos el mismo análisis pero con información de las EG 2011, vemos que a pesar de que el número de AO se ha reducido, el patrón es el mismo. En los comicios para Presidente y Vicepresidentes (primera elección) tenemos que en las mesas de sufragio en las que no se ausentó ningún MM titular solo hubo un 3,4% de AO, mientras que en las mesas donde no asistieron los tres MM este porcentaje creció a 7,3%, es decir un poco más del doble. En las elecciones de Congresistas de la República de las EG 2011 también podemos observar la misma tendencia, pues cuando no se ausenta ningún MM titular el porcentaje de AO es 19,7%, mientras que cuando los tres MM titulares faltan esta cifra se incrementa a 24,1% (véase cuadro 3.8).

CUADRO 3.8

AO SEGÚN MM TITULARES OMISOS (%), EG 2011

AO Presidente (primera elección)	MM titulares omisos por mesa (%)				Total
	0	1	2	3	
No	96,6	96,2	94,8	92,7	96,1
Sí	3,4	3,8	5,2	7,3	3,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

AO - Congreso	MM titulares omisos por mesa (%)				
	0	1	2	3	Total
No	80,3	79,3	76,4	75,9	79,3
Sí	19,7	20,7	23,6	24,1	20,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Al llevar a cabo el mismo análisis pero utilizando conjuntamente la ausencia de cualquier MM, sea titular o suplente, los resultados siguen una tendencia similar (véase cuadro 3.9). En el caso de la primera elección presidencial de las EG 2006, cuando no se ausenta ninguno de los seis miembros de mesa, el promedio de AO es de 9,1%. En la medida en que más MM se ausentan el porcentaje de AO va en aumento hasta llegar a 29,8%, situación en que todos los MM están en condición de omisos. La diferencia es de 20,7%, lo que nos muestra la gravedad que resulta del ausentismo de los MM. En el caso de la elección de Congresistas de la República del mismo año, cuando ningún MM se ausenta, el promedio es 40,0%. Este porcentaje —ya de por sí extremadamente alto— aumenta progresivamente según la cantidad MM omisos, hasta llegar a 56,1%, cuando todos los MM faltaron.

CUADRO 3.9

AO SEGÚN MM TITULARES Y SUPLENTES OMISOS (%), EG 2006

AO – Presidente (primera elección)	MM titulares y suplentes omisos por mesa (%)							Total
	0	1	2	3	4	5	6	
No	90,9	90,7	90,4	88,3	84,8	77,9	70,2	90,4
Sí	9,1	9,3	9,6	11,7	15,2	22,1	29,8	9,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

AO - Congreso	MM titulares y suplentes omisos por mesa (%)							Total
	0	1	2	3	4	5	6	
No	60,0	60,2	60,0	56,7	53,0	53,4	43,9	59,7
Sí	40,0	39,8	40,0	43,3	47,0	46,6	56,1	40,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Las elecciones correspondientes a las EG 2011 presentan el mismo patrón aunque con un menor porcentaje de AO. En la primera elección presidencial vemos que cuando todos los MM están presentes, el porcentaje de AO es muy pequeño (3,5%), pero aumenta conforme se incrementa el número de MM que no asisten el día de las elecciones. Similar es el comportamiento en la elección de los Parlamentarios de la República pues en las mesas de sufragio donde no hubo ausentes las AO representaron el 24,1%, mientras que en las mesas con seis ausentes, este porcentaje llegó a 27,1%.

Por último, si comparamos las cifras de las dos elecciones generales en cuestión vemos que en las EG 2011 la diferencia entre tener una mesa de sufragio con todos los MM y una con ninguno de ellos, es más moderada que en las EG 2006. Sin embargo, esta tendencia persiste y resulta evidente que la no participación de los MM el día de la jornada electoral aumenta la probabilidad de obtener un AO.

CUADRO 3.10

AO SEGÚN MM TITULARES Y SUPLENTE OMISOS (%), EG 2011

AO – Presidente (primera elección)	MM titulares y suplentes omisos por mesa (%)							Total
	0	1	2	3	4	5	6	
No	96,5	96,8	96,4	95,7	95,7	93,9	92,8	96,1
Sí	3,5	3,2	3,6	4,3	4,3	6,1	7,2	3,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

AO - Congreso	MM titulares y suplentes omisos por mesa (%)							Total
	0	1	2	3	4	5	6	
No	75,9	76,0	75,8	73,9	73,5	72,8	72,9	75,1
Sí	24,1	24,0	24,2	26,1	26,5	27,2	27,1	24,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

b) *Actas observadas y características de los miembros de mesa*

En esta sección realizamos un análisis para verificar si alguna característica de los tres MM que constituyeron finalmente la mesa de sufragio,⁴⁰ así como el número de electores que votaron por mesa, están asociados con la ocurrencia de AO. Para ello

⁴⁰ Se debe tener en cuenta que los ciudadanos que cumplen la función de MM durante la jornada electoral pueden ser MM titulares o suplentes, al igual que —en ausencia de los anteriores— los electores de la cola.

utilizamos un modelo de regresión logística binaria en donde la variable dependiente es el acta de escrutinio de cada mesa y solo hay dos posibles resultados: que haya sido observada o que no. De esta manera, vemos cómo influye (*i*) el grado de instrucción, (*ii*) el sexo, (*iii*) la edad de cada uno de los tres MM participantes y (*iv*) el número de electores que votaron en la mesa de sufragio.⁴¹ En total tenemos dos variables dependientes y diez variables independientes (tres variables por cada uno de los MM). A continuación, una presentación de las mismas:

VARIABLES DEPENDIENTES:

- 1) Acta correspondiente a la elección del Presidente y Vicepresidentes (primera elección) —observada o no.
- 2) Acta correspondiente a la elección del Congreso de la República —observada o no.

VARIABLES INDEPENDIENTES:

- 1) Intervalo de edad del presidente de mesa.⁴²
- 2) Intervalo de edad del secretario de mesa.
- 3) Intervalo de edad del tercer miembro de mesa.
- 4) Sexo⁴³ del presidente de mesa.
- 5) Sexo del secretario de mesa.
- 6) Sexo del tercer miembro de mesa.
- 7) Grado de instrucción del presidente de mesa.⁴⁴
- 8) Grado de instrucción del secretario de mesa.
- 9) Grado de instrucción del tercer miembro de mesa.
- 10) Número de electores que emitieron su voto en la mesa de sufragio.

⁴¹ Para poder utilizar el modelo con los tres miembros presentes, se eliminó a todos aquellos que estuvieron omisos y se reemplazaron por los suplentes. Los casos en que los suplentes no alcanzaron para sustituir a los titulares omisos no fueron tomados en cuenta. Dicha exclusión no afectará el análisis, pues solo representa el 2,2% del total de mesas.

⁴² En todos los casos se usa el siguiente intervalo: 1 = 18 a 29 años; 2 = 30 a 44 años; 3 = 45 a 64 años; 4 = 65 a más años.

⁴³ En todos los casos la clasificación es la siguiente: 1 = mujer; 2 = hombre.

⁴⁴ 1 = Iltrado/primaria incompleta; 2 = primaria completa; 3 = secundaria incompleta; 4 = secundaria completa; 5 = técnico incompleto; 6 = técnico completo; 7 = superior incompleta; 8 = superior completa.

El comportamiento de los modelos es el siguiente:

$$\log \left(\frac{\pi}{1 - \pi} \right) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + (\dots) + \beta_{10} X_{10}$$

Del cual se extrae el siguiente modelo para estimar la probabilidad de que el acta sea observada o no:

$$P_r = \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + (\dots) + \beta_{10} X_{10}}}{e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + (\dots) + \beta_{10} X_{10}} + 1}$$

En los siguientes cuadros se exponen los resultados obtenidos con la aplicación del modelo de regresión logística a las actas correspondientes a la elección de Presidente y Vicepresidentes (primera elección) y del Congreso de la República correspondientes a las EG 2006 y EG 2011.⁴⁵

CUADRO 3.11

RESULTADOS DEL MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA
EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES, EG 2006 Y EG 2011

Presidente (primera elección)	EG 2006		EG 2011	
	β	Sig.	β	Sig.
(Constante)	-1,985	***	-0,474	***
Edad del presidente	0,038	***	-0,001	
Edad del secretario	0,038	***	0,003	*
Edad del tercer miembro	0,054	***	-0,001	
Sexo del presidente	-0,030	***	-0,083	*
Sexo del secretario	-0,001	***	-0,106	**
Sexo del tercer miembro	-0,043	*	-0,001	
Educación del presidente	-0,057	***	0,014	***
Educación del secretario	-0,044	***	0,002	
Educación del tercer miembro	-0,001	***	0,003	
Número de votantes	0,001	***	-0,025	***

* = <0,05 | ** = <0,01 | *** = <0,001

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

⁴⁵ Reducimos el análisis a estas dos elecciones dado que son las que presentan una estructura distinta. De esta manera tenemos una elección con voto preferencial que es la del Congreso de la República y una que no presenta voto preferencial.

Podemos apreciar en el cuadro 3.11 que los resultados para las elecciones presidenciales de estos dos procesos electorales se diferencian en algunos aspectos. En efecto, las variables correspondientes a las EG 2006 son todas significativas y, por lo tanto, presentan mayor influencia o efecto sobre la variable dependiente; mientras que en las EG 2011 vemos que las asociaciones no son tan marcadas —ello es, efectos menores— y, además, no todas resultan ser significativas. La explicación de esto es bastante simple y responde a que en el año 2011 el número de AO en la primera elección presidencial fue muy reducido (3,9% frente a 9,6% del año 2006). Tal situación dio como resultado que las mismas variables que en 2006 explicaban mejor la ocurrencia de un AO, en 2011 ya no tuvieran la misma importancia y más bien presentaron asociaciones no confiables.

De esta forma, si analizamos el cuadro 3.12 con los resultados de las elecciones del Congreso de la República, vemos que se asemejan a los obtenidos en la primera elección presidencial de 2006. Ello nos lleva a concluir que los tres modelos analizados —primera elección presidencial de 2006 y Congreso de la República de 2006 y 2011— se aproximan mejor a explicar la probabilidad de ocurrencia de un AO. Entonces, la interpretación de los resultados será sobre la base de estos tres modelos.

CUADRO 3.12

===== RESULTADOS DEL MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA EN LAS ELECCIONES =====
 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, EG 2006 Y EG 2011

Congreso	EG 2006		EG 2011	
	β	Sig.	β	Sig.
(Constante)	0,257	***	-1,080	
Edad del presidente	0,056	***	0,101	***
Edad del secretario	0,070	***	0,088	***
Edad del tercer miembro	0,038	***	0,061	***
Sexo del presidente	-0,067	***	-0,027	.
Sexo del secretario	-0,048	***	-0,004	
Sexo del tercer miembro	-0,031	*	0,007	
Educación del presidente	-0,077	***	-0,037	***
Educación del secretario	-0,057	***	-0,046	***
Educación del tercer miembro	-0,042	***	-0,059	***
Número de votantes	0,002	***	0,001	***

* = <0,05 | ** = <0,01 | *** = <0,001

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE. | Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

- *Edad de los MM.* En los modelos observamos que la edad tiene una asociación significativa y directa con respecto a las AO. Así, en la medida en que los MM pertenezcan a un grupo de edad mayor, habrá más probabilidad de que se genere un AO. Esta apreciación podría sostenerse en la presunción de que los MM mayores de 40 años tienen cierta dificultad para llenar las actas de escrutinio debido a una serie de factores físicos (fatiga, dificultad para leer, etc.). Entonces, los ciudadanos del primer grupo de edad (18 a 29 años) parecen estar en mejores condiciones físicas para concluir la jornada electoral y, por ende, tener menos probabilidades de obtener un AO.
- *Sexo de los MM.* Esta variable, aunque resulta significativa en las EG 2006, no es trascendente en las EG 2011. Aquí la asociación implica un efecto muy reducido en el cual las mesas de sufragio con MM hombres presentan ligeramente mejores resultados que las mesas con mayoría de MM mujeres.
- *Educación de los MM.* Es la variable que mejor distingue la probabilidad de obtener un AO y posee una asociación inversa con la ocurrencia de las observaciones. Ello significa que a mayor grado de instrucción de los MM, habrá menor probabilidad de generar un AO.
- *Número de votantes.* Esta variable tiene un efecto menor en comparación con la educación o la edad de los MM, pero sí resulta ser significativa en los tres modelos que hemos admitido. La relación es directa, lo que nos dice que a mayor número de electores que fueron a sufragar, mayor será la probabilidad de obtener un AO. Esta relación tiene bastante sentido en la medida en que una mesa de sufragio en la que más gente haya ido a votar implica que los MM tendrán que contar más votos y su labor se complicará un poco más.

89

Con los resultados obtenidos de la regresión logística podemos proyectar dos escenarios para cualquiera de las elecciones estudiadas. Uno de los escenarios es el más favorable, es decir, en el que las características de los MM ayudan a reducir la probabilidad de obtener un AO. En oposición está el otro escenario, donde las características de los MM incrementan la probabilidad de obtener un AO. Entonces tenemos dos escenarios para cada elección estudiada y cuyo modelo de regresión fue admitido como consistente: Presidente y Vicepresidentes de 2006 (primera elección), Congreso de la República años 2006 y 2011.

En el cuadro 3.13 se aprecian los dos escenarios para la primera elección presidencial de 2006. En ella vemos una mesa en la que todos los MM tienen entre 18 y 29 años de edad, poseen educación superior completa, son hombres y tienen un número más reducido de electores que sufragaron (150, el número que utilizamos para esta modelación), tan solo presentarían una probabilidad de 6,39% de ocurrencia de un AO. En el caso menos favorable tenemos que todos los MM son mayores de 65 años, son iletrados o poseen primaria incompleta, son todas mujeres y presentan un

número mayor de electores que sufragaron (250), este grupo alcanza un 21,32% de probabilidad de obtener un AO. Aquí se observa que existe una diferencia de 14,96% de probabilidad de registrar un AO entre el escenario favorable y el desfavorable.

CUADRO 3.13

PROBABILIDAD DE OBTENER UN AO SEGÚN PERFIL DE LOS MM,
EG 2006-PRESIDENCIAL

Escenario favorable para evitar un AO		
Variable	Características de los MM	Probabilidad de AO – Presidente (primera elección)
Edad	Todos de 18 a 29 años	6,36%
Sexo	Todos hombres	
Educación	Todos con superior completa	
N.º electores que sufragaron	150 electores	
Escenario desfavorable para evitar un AO		
Variable	Características de los MM	Probabilidad de AO – Presidente (primera elección)
Edad	Todos de 65 a más años	21,32%
Sexo	Todas mujeres	
Educación	Todos con primaria incompleta o menor	
N.º electores que sufragaron	250 electores	

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Para el Congreso de la República de 2006, el escenario favorable presenta una probabilidad de 27,79% de procesar un acta como observada mientras que el escenario desfavorable tiene una posibilidad de 75,73%. Por lo tanto, existe un 47,94% con mayor probabilidad de error en el escenario desfavorable. Para poder entender mejor los efectos de las variables expondremos cuánto representa cada una de ellas de esta diferencia si las sumamos. Entonces, de esta diferencia el 29,83% corresponde al grado de instrucción, 10,72% a la edad del MM, solo 2,92% al sexo y 4,47%

al número de electores que sufragaron.⁴⁶ Con esto queda corroborada la mayor importancia del grado de instrucción para la labor de MM. La edad tiene un efecto más reducido que el grado de instrucción; no obstante, debe tomarse en cuenta para exonerar a los mayores de 70 años del sorteo de MM.

CUADRO 3.14

=====PROBABILIDAD DE OBTENER UN AO SEGÚN PERFIL DE LOS MM,=====
EG 2006-CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Escenario favorable para evitar un AO

Variable	Características de los MM	Probabilidad de AO – Congreso
Edad	Todos de 18 a 29 años	
Sexo	Todos hombres	
Educación	Todos con superior completa	27,79%
N.º electores que sufragaron	150 electores	

Escenario desfavorable para evitar un AO

Variable	Características de los MM	Probabilidad de AO – Congreso
Edad	Todos de 65 a más años	
Sexo	Todas mujeres	
Educación	Todos con primaria incompleta o menor	75,73%
N.º electores que sufragaron	250 electores	

91

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Finalmente, en el cuadro 3.15 se muestra el mismo modelamiento pero para las elecciones del Congreso de la República del año 2011. Vemos que el escenario más favorable presenta un 13,67% de obtener un AO, mientras que el escenario adverso registra un 50,81%. El patrón es el mismo que en los análisis previos, con la única diferencia que en este caso el sexo guarda menor relación con la posibilidad de generar un AO.

⁴⁶ 29,83% + 10,72% + 2,92% + 4,47% = 47,94%.

CUADRO 3.15

===== **PROBABILIDAD DE OBTENER UN AO SEGÚN PERFIL DE LOS MM,** =====
EG 2011-CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Escenario favorable para evitar un AO

Variable	Características de los MM	Probabilidad de AO – Congreso
Edad	Todos de 18 a 29 años	13,67%
Sexo	Todos hombres	
Educación	Todos con superior completa	
N.º electores que sufragaron Educación	150 electores	

Escenario desfavorable para evitar un AO

Variable	Características de los MM	Probabilidad de AO – Congreso
Edad	Todos de 65 a más años	50,81%
Sexo	Todas mujeres	
Educación	Todos con primaria incompleta o menor	
N.º electores que sufragaron Educación	250 electores	

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS CUALITATIVO DEL ESCRUTINIO
Y ACTAS OBSERVADAS

Los análisis realizados en el capítulo precedente han constatado que existen por lo menos dos factores significativamente asociados —en términos estadísticos— a la ocurrencia de actas observadas. El primero de ellos es el grado de educación, mientras que el segundo es el ausentismo de los MM titulares o suplentes. Sobre esta última relación, el hallazgo más sólido propone que la probabilidad de obtener un AO aumenta en aquellas mesas de sufragio donde el número de MM (titulares o suplentes) omisos se acerca a seis.

La constatación descrita supone que la aparición de las AO estaría determinada en parte por el involucramiento como MM de ciudadanos que no han recibido ningún tipo de información o capacitación sobre las tareas que deben desempeñar el día de la jornada electoral. Sin embargo, ¿son los MM no informados o no capacitados los responsables de las AO?, ¿qué rol juegan los MM que sí fueron capacitados? O mejor aún ¿por qué los MM no sorteados o no capacitados tendrían dificultades para ejecutar los procedimientos? ¿Acaso los procedimientos no son sencillos o fáciles de realizar?

Con el fin de absolver las preguntas planteadas y complementar el análisis precedente se organizaron cinco grupos focales con ex miembros de mesa y cinco con ciudadanos que nunca habían desempeñado dicho cargo. De esa manera, la implementación de esta técnica de acopio de información se realizó tomando como referencia las EG 2006 y tuvo como objetivos principales: (a) evaluar qué tan determinante es el nivel de información o capacitación en la generación de AO y (b) identificar qué otros factores o condiciones propias del proceso de escrutinio estarían produciendo las AO.

Los criterios metodológicos de los grupos focales, así como sus hallazgos y conclusiones, están organizados en tres secciones. En la primera de ellas se exponen los aspectos relacionados con el diseño y la organización de estos grupos; en el segundo apartado se presenta un análisis exhaustivo de los factores o las condiciones propias del escrutinio que estarían relacionadas con la ocurrencia de AO; mientras que en la tercera y última sección se muestra el proceso de implementación de algunas sugerencias derivadas de los grupos focales y se analiza el impacto de las mismas sobre la ocurrencia de AO en el contexto de las EG 2011.

4.1 Diseño y organización de los grupos focales: simulando la realidad

El grupo focal es una técnica que permite recopilar información propia del método cualitativo de investigación. De manera general, podemos definir a un grupo focal como una discusión entre personas sobre una experiencia vivida o un determinado tópico de interés. El objetivo de este ejercicio es obtener las percepciones o actitudes de todos los participantes sobre dicho tema o experiencia. Por esta última razón, los participantes de un grupo focal a menudo comparten las características predominantes de la población que se analiza o estudia (KRUEGER 1991).

94 En el presente estudio, la realización de los grupos focales procuró reproducir la situación o condiciones que los MM experimentan normalmente durante la jornada electoral, especialmente en la etapa del escrutinio. De esa manera, basados en la experiencia de las EG 2006, se definieron algunos aspectos relacionados con el diseño y la organización de la herramienta de acopio de información utilizada. Específicamente, estos criterios o aspectos tienen que ver con: (i) el marco analítico de los grupos focales, (ii) la estructura de los grupos focales y los materiales que deberían usarse en estos, y (iii) los criterios utilizados para definir los participantes y las ciudades donde se llevaron a cabo.

4.1.1 El marco analítico de los grupos focales

Como ya fue señalado en la introducción del presente capítulo, el estudio cualitativo buscó conferirle una solidez mayor al análisis estadístico precedente, especialmente a los supuestos derivados de la relación directa y positiva encontrada entre la ocurrencia de AO y el número de MM (titulares o suplentes) omisos. Estas proposiciones pueden ser reseñadas de la siguiente manera:

La participación de ciudadanos no sorteados en las mesas de sufragio aumenta la posibilidad de que dicha mesa genere un AO. Ello ocurre porque los ciudadanos que asumen la función de MM no han sido capacitados en las labores o tareas que deben realizar. Así, el grado de conocimiento de los MM sobre las tareas que deben realizar determina en gran medida la existencia de AO.

Sin embargo, los supuestos mencionados son parcialmente válidos puesto que no explican la ocurrencia de AO en mesas de sufragio conformadas por MM titulares o suplentes.⁴⁷ Si esto es así, entonces cabe la pregunta: ¿qué factores explican la ocurrencia de AO en mesas donde los tres participantes han sido debidamente capacitados? O mejor aún ¿por qué individuos que conocen los procedimientos no los aplican correctamente? La posible respuesta podría estar en la complejidad de los procedimientos que forman parte del escrutinio o en las condiciones que acompañan la ejecución de los mismos.

Pero ¿cómo saber si los procedimientos son complicados de ejecutar? O también ¿cómo evaluar las condiciones en las cuales los mismos son realizados? La única manera de examinar la forma como se lleva a cabo el escrutinio es observándolo. Por esta razón, se optó por reproducir o simular la ejecución de los mismos con un doble objetivo: a) constatar si el nivel de información o capacitación de los MM es determinante en la generación de AO, y b) identificar qué aspectos o condiciones del proceso de escrutinio están asociados a la ejecución incorrecta del conteo de votos o el llenado de las actas de escrutinio.

La simulación del escrutinio siguió el formato de un grupo focal, por lo que fueron definidos los aspectos metodológicos necesarios para la aplicación de dicha herramienta. Así, debido a los objetivos planteados, el diseño de los grupos focales contempló la participación de dos tipos de individuos: ex miembros de mesa y ciudadanos que nunca habían ejercido dicha función. El primer grupo nos permitió examinar el comportamiento de MM que fueron capacitados o poseen un conocimiento mínimo de los pasos del escrutinio, mientras que el segundo grupo nos mostró la conducta de los ciudadanos que no fueron capacitados adecuadamente o desconocen dichos procedimientos.

Sin embargo, hay algunas precisiones que deben mencionarse con el objeto de conferirle solidez a nuestra técnica de acopio de información. En primer lugar, cabe la pregunta ¿por qué reclutar ex miembros de mesa y no capacitar a un grupo de participantes? Un proceso educativo es difícil de emular pues no solo tiene que reproducirse la metodología utilizada, sino también las condiciones en que este fue realizado. En el caso de los MM dicho ejercicio resulta complejo ya que la ONPE brinda varios formatos de capacitación (orientación personalizada, talleres, simulacros, etc.), los cuales son ejecutados bajo condiciones difíciles de replicar (número de participantes, materiales utilizados, desempeño de los facilitadores, etc.). Por esta razón, la convocatoria de ex miembros de mesa que fueron expuestos al proceso

⁴⁷ En el proceso electoral del año 2006 el promedio de AO de este tipo de mesas fue de 9,1% en la elección de Presidente y Vicepresidentes, y de 39,8% en la del Congreso de la República; mientras que en el año 2011 el promedio fue de 7,3% en la elección de Presidente y Vicepresidentes, y de 24,1% en la del Congreso de la República.

educativo implementado por la ONPE durante las EG 2006 resultó ser la opción que más nos acercaba a la realidad.

Un segundo aspecto está relacionado con la entrega, a cada participante de los grupos focales, de un ejemplar de la Cartilla de instrucción de Miembros de Mesa (en adelante, la Cartilla) utilizada en las EG 2006. Esta acción tuvo como objetivo reproducir lo que usualmente ocurre en el marco de un proceso electoral. En efecto, semanas antes de la jornada electoral el personal de la ONPE acude a los domicilios de los MM (titulares y suplentes) para entregarles su credencial de MM y la Cartilla, y, asimismo, informarles acerca de los horarios de capacitación disponibles y los simulacros a los cuales deben asistir. De esa manera, la Cartilla adquiere un carácter diferente según la condición del MM que la recibe: si este acude a las capacitaciones, dicho documento funge como un material educativo complementario; si no lo hace, el mismo forzosamente se convierte en un material autoinstrutivo.

Un tercer aspecto a considerar es la idea de que la actuación de los ciudadanos que no han sido MM es semejante a la realizada por los electores que el mismo día de la jornada asumen la función de MM. La única diferencia que existe entre ambos grupos es que los primeros (los participantes de los grupos focales) recibieron previamente la Cartilla, con lo cual su nivel de información sobre los procedimientos sería superior al de los otros. Sin embargo, esta diferencia no es tan clara pues la realidad nos indica que el documento en cuestión no es leído o analizado sino hasta el mismo día de la elección, con lo cual se configuraría un escenario parecido al que enfrentan los electores de la fila que el mismo día de los comicios asumen el rol de MM.

Por último, si el objetivo es observar la ejecución de los procedimientos que forman parte del escrutinio es preciso definir cuáles son estos o, en última instancia, precisar cuáles de ellos esperamos que los MM realicen el día de la elección. En el Capítulo 3 del Título XI de la LOE están descritos detalladamente los procedimientos que los MM deben realizar desde el cierre de la votación hasta el llenado de las actas de escrutinio. La ONPE, de acuerdo con la legislación electoral vigente, procura transmitir dichos procedimientos a los MM sorteados mediante una serie de materiales educativos y diferentes actividades de capacitación (charlas, talleres, orientación personalizada, etc.).

Como uno de nuestros objetivos era el complementar el análisis estadístico antes expuesto, se optó por utilizar como referencia analítica los procedimientos difundidos por la ONPE durante las EG 2006. De esa manera, luego de revisar exhaustivamente los materiales educativos elaborados para dicho proceso electoral, se decidió cotejar el comportamiento de los participantes en los grupos focales con la información descrita en uno de los documentos más difundidos entre los MM seleccionados para dicho proceso electoral: la Cartilla.

El documento en cuestión detalla, con ayuda de imágenes y ejemplos, el proceso de escrutinio que los MM deben seguir para el caso de las elecciones de Presidente y Vicepresidentes, del Congreso y de representantes ante el Parlamento Andino. Esta descripción es bastante extensa y ocupa poco más de veinte páginas; no obstante, para los fines de nuestro estudio, se consideraron las instrucciones básicas. Estas son las siguientes:

- ▶ Abrir el ánfora y sacar las cédulas y los sobres de impugnación de identidad si hubiera algún caso.
- ▶ Verificar que todas las cédulas tengan la firma del presidente de la mesa de sufragio.
- ▶ Contar todas las cédulas usadas (sin abrirlas) y verificar que el total de cédulas sea igual al número de electores que votaron.
- ▶ Retirar las etiquetas engomadas y abrir las cédulas una por una.
- ▶ Desglosar la parte correspondiente a la elección presidencial. Guardar en el ánfora las partes correspondientes al Congreso y Parlamento Andino para su posterior conteo.
- ▶ Contar los votos presidenciales.
- ▶ Sacar del ánfora la cédula y desglosar la parte del voto para Congresistas. Guardar en el ánfora la parte correspondiente al Parlamento Andino.
- ▶ Contar los votos de Congresistas (incluye los votos preferenciales).
- ▶ Finalmente, sacar del ánfora la parte de la cédula correspondiente al Parlamento Andino.
- ▶ Contar los votos de Parlamento Andino (incluye los votos preferenciales).

97

Durante el conteo de los votos de las elecciones para Presidente y Vicepresidentes, del Congreso y de representantes ante el Parlamento Andino, la Cartilla señala que se debe utilizar la «Hoja Borrador» respectiva. Asimismo, los MM en cada uno de los conteos de votos señalados deberán seguir los siguientes procedimientos:

- ▶ Leer en voz alta cada uno de los votos y mostrar a los presentes la cédula contabilizada.
- ▶ Anotar el contenido de cada uno de los votos de cada organización política con un palote hasta formar grupos de cinco.
- ▶ Sumar y colocar el total de votos en el recuadro «Total de votos emitidos» de la «Hoja Borrador».
- ▶ Luego de escribir los resultados en la «Hoja Borrador», se transcriben al acta de escrutinio correspondiente.

Expuesto el marco analítico, así como los procedimientos que servirán de referencia para el estudio cualitativo, ahora pasaremos a señalar la estructura de los grupos focales y los criterios de selección que se aplicaron para escoger tanto las ciudades como los participantes de los mismos.

4.1.2 *La estructura y los implementos de los grupos focales*

Los grupos focales ejecutados en cada una de las ciudades seleccionadas siguieron una misma estructura con el objetivo de que los hallazgos sean comparables. Dado que nos interesaba principalmente el proceso de escrutinio, la escenificación de la instalación y sufragio fueron obviadas. Así, el formato seguido en cada grupo focal fue el siguiente:

- a) *La intervención inicial*: el facilitador explica los objetivos de la dinámica de grupos focales.
- b) *Las expectativas previas*: el capacitador pregunta sobre el grado de complejidad o facilidad de los procedimientos que los participantes realizarán.
- c) *La definición de los cargos de MM*: el facilitador designa los cargos de MM entre los tres participantes que conforman cada una de las tres mesas de sufragio.⁴⁸
- d) *La dramaturgia del escrutinio*: el facilitador entrega los implementos necesarios para el escrutinio a cada mesa de sufragio e indica a los participantes que reproduzcan los procedimientos que se realizan inmediatamente después de concluido el sufragio.
- e) *La discusión de profundización*: el facilitador promueve entre los participantes el intercambio de ideas sobre la complejidad de los procedimientos, las dificultades encontradas y los errores cometidos.
- f) *Cierre y despedida*: el facilitador invita a los participantes a expresar las mejores vías de solución para los problemas o dificultades experimentadas durante el ejercicio.

Asimismo, con el objeto de brindar a los participantes los implementos necesarios para el desarrollo de la simulación descrita, la ONPE reprodujo los materiales que normalmente los MM utilizan durante la fase del escrutinio. De esa manera, cada mesa de sufragio conformada con ocasión de los grupos focales contó con:

⁴⁸ El método fue el siguiente: el facilitador repartió aleatoriamente, entre los tres integrantes de cada una de las mesas de sufragio, sobres cerrados con el cargo de MM que deberían desempeñar durante el ejercicio.

- Un ánfora.
- 10 cédulas de votación marcadas.
- Tres actas de escrutinio para las elecciones de Presidente y Vicepresidentes, del Congreso de la República y de representantes ante el Parlamento Andino.
- Tres hojas de borrador correspondientes a cada una de las elecciones mencionadas.

GRÁFICO 4.1

CÉDULA UTILIZADA EN LOS GRUPOS FOCALES

PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES		CONGRESO Y VOTO PREFERENCIAL		PARLAMENTO ANDINO Y VOTO PREFERENCIAL	
Marque con una cruz + o un aspa x el símbolo y/o fotografía		ORGANIZACIÓN POLÍTICA Marque con una cruz + o un aspa x el símbolo	VOTO PREFERENCIAL Si desea, coloque dentro de los recuadros uno o dos números de los candidatos de su preferencia	ORGANIZACIÓN POLÍTICA Marque con una cruz + o un aspa x el símbolo	VOTO PREFERENCIAL Si desea, coloque dentro de los recuadros uno o dos números de los candidatos de su preferencia
PARTIDO ARMONÍA VOLCÁNICA			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO EN ABSOLUTA PAZ			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO PISANDO FUERTE DEJAMOS HUELLAS			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO HOJAS AL VIENTO			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO DIBUJANDO LA HISTORIA			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO CONTIGO A LA DISTANCIA			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO RETROCEDER NUNCA RENDIRSE JAMÁS			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO DE MUJERES DECIDIDAS Y VALIENTES			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO DEPORTE AHORA Y SIEMPRE			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
ALIANZA LOROS VERDES			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO VISIONES DE UN MUNDO FELIZ			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO AMANECER DE NUEVO			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO LAS CUATRO ESTACIONES			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
ALIANZA ELECTORAL LUNA LLENA			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO JUNTOS EN ARMONÍA			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO CLÁSICO			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO AUSENCIAS PRESENTES			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
PARTIDO SOBRE LAS OLAS			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>

Cabe indicar que el diseño de estas cédulas y actas de escrutinio procuró asemejarse al utilizado en las EG 2006. Así, mientras que en dicho proceso compitieron 20, 24 y 19 organizaciones políticas por los cargos de Presidente y Vicepresidentes, Congresistas y representantes ante el Parlamento Andino, respectivamente; en los grupos focales los materiales utilizados contenían información de dieciocho organizaciones políticas ficticias (véase gráfico 4.1). Así, los resultados de las diez cédulas entregadas para cada tipo de elección fueron los siguientes:

- Elección para Presidente y Vicepresidentes: Absoluta Paz, 5 votos; Las 4 Estaciones, 3 votos; Blanco, un voto; Nulo, un voto.
- Elección para el Congreso: Dibujando La Historia, 3 votos; Clásico, 2 votos; Las 4 Estaciones, 1 voto; Ausencias Presentes, 1 voto; Blancos, 1 voto; Nulos, 2 votos.
- Elección para representantes ante el Parlamento Andino: Absoluta Paz, 2 votos; Clásico, 2 votos; Las 4 Estaciones, 1 voto; Ausencias Presentes, 1 voto; Blancos, 3 votos; Nulo, 1 voto.

4.1.3 *Ciudades, participantes y condiciones previas*

100

Los diez grupos focales se llevaron a cabo en cinco ciudades del país: Chiclayo (2), Huancayo (2), Iquitos (2), Lima (2) y Puno (2). El criterio para escogerlas se reduce al hecho de que estas ciudades representan las regiones geográficas más importantes de nuestro país. Así, tenemos que Chiclayo e Iquitos están entre las localidades más dinámicas del norte y nororiente peruano; mientras que Huancayo y Puno son consideradas las ciudades más importantes del centro y sur peruano. Lima fue seleccionada por concentrar la mayor cantidad de mesas de sufragio, y, por lo tanto, de actas de escrutinio.

El número de participantes en cada uno de los grupos focales correspondió a la necesidad de conformar tres mesas de sufragio. Es decir, cada grupo focal implicó la convocatoria de nueve ciudadanos que se ajustaran al perfil promedio del total de MM que fueron seleccionados para las EG 2006 (véase cuadro 4.1). Además, el equipo de estudio definió —por las razones ya expuestas— que uno de los grupos focales realizados en cada ciudad debía tener como participantes a ex miembros de mesa, mientras que el otro debía contar con ciudadanos que no habían tenido dicha experiencia.

CUADRO 4.1

CIUDADES DONDE SE REALIZARON Y COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS FOCALES

n.º	Ciudad	N.º de participantes	Características de los participantes
1	Lima	09 ex miembros de mesa	
2	Lima	09 personas que nunca han sido miembros de mesa	
3	Huancayo	09 ex miembros de mesa	
4	Huancayo	09 personas que nunca han sido miembros de mesa	De 35 a 55 años
5	Chiclayo	09 ex miembros de mesa	Nivel de instrucción técnica o superior
6	Chiclayo	09 personas que nunca han sido miembros de mesa	Nivel socioeconómico B2 o C1
7	Puno	09 ex miembros de mesa	
8	Puno	09 personas que nunca han sido miembros de mesa	
9	Iquitos	09 ex miembros de mesa	
10	Iquitos	09 personas que nunca han sido miembros de mesa	

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Por último, las fechas en las cuales se realizaron los grupos focales en las diferentes ciudades fueron las siguientes: en Lima, los días 9 y 13 de septiembre; en Huancayo, el 20 y 21 de septiembre; en Chiclayo, el 15 y 16 de septiembre; en Iquitos, el 29 y 30 de septiembre; y en Puno, los días 27 y 28 de septiembre del año 2010.

IOI

4.2 Hallazgos y resultados de los grupos focales

Después de haber señalado los criterios y aspectos metodológicos de los grupos focales, en este acápite exponemos los resultados o hallazgos de los mismos. Los datos empíricos recogidos, así como su análisis, han sido organizados en cuatro secciones. La primera de ellas describe la interacción inicial de los participantes (reasignación de las tareas), en tanto que la segunda propone una clasificación de los participantes basada en sus actitudes respecto al proceso de escrutinio. La tercera sección resalta críticamente el rol que juega la Cartilla durante el escrutinio, y, finalmente, la última sección analiza con detalle la ejecución del escrutinio realizado por los participantes de los grupos focales.

4.2.1 La reasignación de las tareas

Uno de los primeros hallazgos que se identificó durante el inicio del ejercicio de simulación del escrutinio fue la distribución de tareas que los participantes

realizaron al margen del rol (presidente, secretario y tercer miembro) asignado previamente. De esa manera, muchas de las labores establecidas en el Título XI de la LOE, y reproducidas en la Cartilla, no fueron realizadas por las personas responsables o por aquellas que debían realizarlas.

De esa manera, la observación empírica efectuada en todas las mesas de votación conformadas con ocasión de cada uno de los grupos focales, nos permite aproximarnos al comportamiento mayoritario que los MM sorteados podrían estar reproduciendo durante el inicio de la jornada electoral. El comportamiento identificado se resume de la siguiente manera:

- a) Uno de los MM —por lo general del sexo masculino— asume la función de presidente y, en algunos casos, dicha persona no es la que ha sido seleccionada para desempeñar el cargo. Durante el escrutinio, este miembro de mesa adquiere un rol preponderante, pues toma decisiones y designa las tareas que deben seguir los otros dos participantes. Así, el presidente formalmente escogido no siempre realiza las tareas estipuladas en la Cartilla o en el Título XI de la LOE.
- b) Los otros dos participantes actúan en la práctica como secretarios e intentan seguir las instrucciones del presidente; no obstante, en la mayoría de los casos solo uno de ellos muestra una actitud laboriosa.
- c) En casi todas las mesas de sufragio simuladas una persona asume una actitud pasiva, no hace ningún aporte, permanece en silencio y opta por dejar que los dos restantes realicen las labores. Este rol lo asumen por lo general las personas de mayor edad.

102

Los participantes de los grupos focales explicaron que esta distribución libre de las labores o tareas se debe a la ausencia en la Cartilla de roles específicos para cada cargo. No obstante, dicha apreciación es parcialmente válida puesto que dicho material sí indica explícitamente las labores que el presidente debe desarrollar, pero no las funciones propias del secretario o tercer miembro. En efecto, cuando no se menciona directamente al presidente, la Cartilla indica —siguiendo lo dispuesto por el Título XI de la LOE— que los responsables de determinadas tareas son los MM, con lo cual no queda claro si estas deben ser distribuidas entre los tres MM o entre el secretario y el tercer miembro. Ante dicha situación, el presidente —o el que funge como tal— interpreta lo que debe hacerse y, por lo general, dispone que las tareas las desarrolle el secretario con el apoyo del tercer miembro.

4.2.2 *Las actitudes de los participantes*

Un examen de las actitudes mostradas por los participantes de los grupos focales nos permite identificar tres formas de encarar la ejecución de las labores propias del escrutinio. La primera de ellas puede ser catalogada como «apurada» y comprende a todos los participantes que deseaban concluir lo más antes posible el conteo de votos y el llenado de las actas de escrutinio; por lo general, este grupo estuvo conformado por ex miembros de mesa que en las EG 2006 concluyeron sus labores varias horas después del cierre de la votación.

Una segunda actitud puede ser denominada como «cumplidora» y refleja la disposición que tuvieron algunos participantes por seguir los procedimientos de manera correcta. Esta actitud usualmente es consecuencia de una valorización positiva del rol de MM. La tercera actitud identificada puede calificarse como «escrupulosa» y abarca a todos aquellos participantes que ejecutaron el escrutinio de manera rigurosa, ordenada y ciñéndose a lo estipulado en los documentos o materiales elaborados por la ONPE. Esta actitud es minoritaria y solo se halló en un participante de Chiclayo, en uno de Iquitos y en otro de Huancayo.

La principal diferencia entre los ex miembros de mesa y los ciudadanos que nunca antes lo habían sido fue la forma como decidieron enfrentar sus labores durante el escrutinio. En efecto, los primeros apelaron a su experiencia y decidieron ejecutar los procedimientos del escrutinio sin tomar en cuenta lo establecido en los documentos difundidos por la ONPE, mientras que los segundos tomaron dos caminos diferentes: (a) participar en el escrutinio revisando constantemente la Cartilla o (b) asumir una postura marginal durante las tareas que implicó el escrutinio.

Un hallazgo significativo al examinar la actitud de los participantes está relacionado justamente con la manera en que enfrentaron la fase de escrutinio los MM que desconocían los procedimientos o no habían tenido una preparación mínima sobre los mismos. De esa manera, la relación identificada en el capítulo anterior debería ser complementada con un análisis sobre la utilidad de la Cartilla el día de la jornada electoral, ya que se ha constatado que dicho documento es consultado constantemente durante el desarrollo del escrutinio. Así, en una perspectiva integral el origen de las AO sería una conjunción entre un desconocimiento previo de los procedimientos y la limitada utilidad de la Cartilla como documento de consulta el mismo día de las elecciones. Examinaremos con detalle esta hipótesis en el siguiente acápite.

4.2.3 *La Cartilla de MM: ¿un manual de instrucciones?*

El día de las elecciones, la Cartilla se convierte en un documento de consulta constante y adquiere un carácter de material autoinstructivo para la mayoría de MM. Entonces resulta válido preguntarse ¿cuál es la percepción que tienen los MM de la Cartilla?, ¿qué aspectos de ese documento disminuyen su utilidad el día de las elecciones?, ¿qué secciones son confusas o poco claras?, ¿por qué la información referente a los procedimientos no es útil para el desarrollo de las labores de escrutinio?

Los grupos focales nos han permitido identificar que al inicio de sus actividades la mayoría de participantes —sean estos ex miembros de mesa o no— consideran que los procedimientos están expuestos de manera clara y entendible en la Cartilla, por lo que no perciben ningún nivel de complejidad en las labores que realizarán. De esa manera, frases como: «Sí, está bien, está claro, ningún problema, sí la entiendo» o «La veo muy bien, con ilustraciones, cualquiera la puede entender, está bien detallada» son mayoritarias al inicio de la simulación del escrutinio.

No obstante, durante el desarrollo y hacia el final de la experiencia, los participantes perciben que la información contenida en la Cartilla es confusa y poco útil para el correcto desarrollo de sus labores como MM. Así, al término de la simulación del escrutinio, la mayor parte de ellos —ya en un clima de confianza— reconocen que los procedimientos no son per se complejos, sino que están mal expuestos.

104

a) *Sobre la Cartilla: ¿por qué no es útil el día de la elección?*

Según la opinión de los participantes, la utilidad de la Cartilla es mínima debido a un conjunto de aspectos relacionados con el diseño, la estructura interna y el tipo de información que la misma contiene. De todos los aspectos señalados, la estructura interna del documento fue la más criticada, pues la mayoría de participantes expresó que al entrar en contacto con la Cartilla su primera impresión fue de confusión o desorden. Igualmente, acotaron que dicha percepción era generada porque la exposición de los procedimientos que deben seguir los MM el día de la elección —incluidos los del escrutinio— no seguía una secuencia lógica, sino que frecuentemente se indicaba continuar la lectura en páginas posteriores. Un participante lo expresó de la siguiente manera:

«Me marea [el contenido de la Cartilla]. Dice: sigue los pasos para la instalación que se encuentran en las páginas 6 y 7. Hay una parte de la información aquí y luego dice: ver las páginas 16 y 17. Me supongo que ahí amplían más, pero acá viene un tema y al ampliarlo al otro lado, un poco que te descoordina.»

Asimismo, el ejercicio de simulación y análisis realizado nos permitió identificar las secciones de la Cartilla que fueron consideradas por los participantes como

poco útiles para la ejecución de sus labores o responsabilidades como MM. De esta forma, la información contenida bajo el título «Información General», donde se responden preguntas tales como: ¿qué son las Elecciones Generales 2006?, o ¿quiénes son los MM?, fue catalogada como innecesaria; además el apartado intitulado «Sufragio o Votación» fue considerado como redundante, pues los participantes indicaron que el proceso de votación del elector es ampliamente conocido. Según su opinión estas secciones solo aumentan el número de páginas del ejercicio y hacen de su revisión o consulta un ejercicio tedioso.

Los participantes de los grupos focales también indicaron una carencia puntual en el diseño de la Cartilla. Dicha deficiencia tiene que ver principalmente con el tamaño de los ejemplos de las «Hojas Borrador» y las «Actas de Escrutinio» —que se incluyen como parte del contenido— y de la letra utilizada en el desarrollo de la información. Cabe acotar que ambos elementos fueron juzgados por los participantes como demasiados pequeños, en sus términos:

- «La hoja 12, muy chiquita está la letra, y uno con la edad se vuelve corta de vista. Estas letras del acta de sufragio son muy pequeñas, no se ve nada, la gente se va a confundir.»
- «Lo que tienen que hacer es ponerlo [se refiere a los ejemplos de Actas] en una sola hoja para sea más grande y se vea mejor, más claro. Y si se puede, poner ejemplos.»

105

Por último, varios participantes reconocieron la necesidad de realizar una lectura minuciosa o diligente de la Cartilla antes de la jornada electoral. Para ellos, este ejercicio sin duda podría ayudar al correcto desarrollo de sus labores como MM; sin embargo, a pesar de valorar positivamente la importancia del estudio de la Cartilla con antelación, ninguno hizo la lectura previa, ¿por qué? En el siguiente acápite exponemos las razones que expresaron los mismos participantes.

b) ¿Por qué no leer la Cartilla antes de la jornada electoral?

Durante el ejercicio de simulación, la mayoría de participantes de los grupos focales reconoció que a pesar de haber recibido la Cartilla días antes, no la leyeron o estudiaron. Las razones que expusieron para justificar su decisión fueron dos: (a) el formato poco atractivo del documento en cuestión, y (b) la falta de tiempo. Algunas de las frases expresadas por ellos que sustentan esta última razón fueron:

- «La verdad, la he ojeado por encima, no he podido por el trabajo, los chicos, no hay tiempo a veces...» (Lima).
- «Sí, la señorita me entregó pero no he revisado mucho, un poco no más aquí...» (Chiclayo).

- «Yo he sido miembro de mesa, y a la franca, nadie lee la Cartilla, no hay tiempo. Uno llega con las justas y ahí se pone a hacer...» (Puno).
- «Leí hasta presidente, estaba ocupado y pensé que de ahí, todo era igual...» (Iquitos).

No obstante, un grupo significativo de participantes indicó que sí tuvo la intención de revisar o estudiar la Cartilla días antes del ejercicio de simulación; no obstante, debido al número de páginas ellos decidieron solamente hacer una lectura superficial del contenido. En efecto, durante la evaluación del contenido y utilidad de dicho documento, los participantes de los grupos focales resaltaron este aspecto de la siguiente manera:

- «Es que tiene muchas hojas... que no diga tanta cosa, que sea algo breve. Lo ves y te aburres, demasiado.»
- «Me aburre, mucho es... yo digo, no lo voy a leer todo, lo voy a saltar... yo lo haría más chiquito, dejando solo lo importante.»
- «Creo que la lectura de la cartilla debe ser más simplificada y evitar tanto paso de hojas y sintetizar lo primordial.»

En suma, los grupos focales realizados nos permiten concluir la limitada utilidad de la Cartilla como documento de consulta. Los MM la examinan rápidamente el mismo día de las elecciones y la manera como la información está expuesta no absuelve sus dudas. Así, estas mismas razones explican la poca motivación que tienen para leer o revisar la Cartilla días antes de los comicios.

106

4.2.4 *Los procedimientos del escrutinio: conteo de votos y llenado de actas*

En esta sección analizamos el comportamiento de los MM durante la simulación del conteo de votos y el llenado del acta de escrutinio. Cabe indicar —como ya fue señalado— que para efectos del ejercicio al inicio de los grupos focales los cargos de presidente, secretario y tercer miembro fueron definidos de manera aleatoria. Asimismo, una vez entregada el ánfora a cada mesa de sufragio con las 10 cédulas marcadas, el facilitador se limitó a pedirles que reproduzcan los procedimientos establecidos por la ONPE y que solo en situaciones excepcionales él podría hacer el rol que realiza un coordinador de mesa⁴⁹ el día de la elección.

⁴⁹ El coordinador de mesa tiene como responsabilidad principal brindar asistencia técnica electoral a las mesas de sufragio a su cargo, además de facilitar el trabajo de los MM con la entrega y recepción del material electoral. Por lo general, las ODPE contratan —de manera temporal— en promedio un coordinador de mesa por cada diez mesas de sufragio.

a) *La verificación de las cédulas y el número de votantes*

El artículo 279.º de la LOE establece un conjunto de cuatro procedimientos que tienen un doble objetivo: (a) verificar que las cédulas halladas en las ánforas sean las mismas que depositaron los electores, y (b) asegurar que el número de las mismas sea equivalente a la cantidad de electores que acudieron a votar. Ambas acciones tienen como fin último garantizar que la opción expresada por escrito en cada cédula de votación sea fiel reflejo de la voluntad de cada uno de los ciudadanos que acudieron a votar el día de la elección.

En la mayoría de las mesas del ejercicio de simulación, al margen de su composición —ello es si fueron conformadas por ex miembros de mesas o no— y de la ciudad donde se llevaron a cabo, los procedimientos estipulados en el artículo 279.º fueron obviados (véase cuadro 4.2). El comportamiento más frecuente de los participantes —especialmente entre aquellos que no tenían experiencia como MM— fue abrir las cédulas sin verificar la firma del presidente o el número de las mismas para clasificarlas rápidamente según su contenido en nulas, válidas o en blanco.

CUADRO 4.2

LOS PROCEDIMIENTOS PREVIOS AL CONTEO DE VOTOS

Procedimientos establecidos antes del conteo de votos	Comentario/descripción sobre el comportamiento de los participantes	Realizado según la Cartilla
a) Abrir el ánfora y sacar las cédulas y los sobres de impugnación de identidad, si los hubiera.	Se indicó previamente que en el ejercicio no había sobres de impugnación de identidad.	--
b) Verificar que todas las cédulas tengan la firma del presidente de la mesa de sufragio.	La primera reacción de los participantes fue abrir las cédulas de votación y observar su contenido. Luego, sobre todo las mesas conformadas por individuos que nunca fueron MM, procedieron a clasificar las cédulas en nulas, válidas o en blanco.	Se realizó después de que las cédulas fueron abiertas
c) Contar todas las cédulas usadas (sin abrirlas) y verificar que el total de cédulas sea igual al número de electores que votaron.		Se realizó después de que las cédulas fueron abiertas
d) Retirar las etiquetas engomadas y abrir las cédulas una por una.		Se realizó antes de los pasos (b) y (c)
e) Desglosar la parte correspondiente a la elección de Presidentes y Vicepresidentes. Guardar en el ánfora las partes correspondientes al Congreso y Parlamento Andino para su posterior conteo.	No lo hacen espontáneamente, además varios participantes no entendieron el significado de la palabra desglosar. Algunas mesas desglosaron las tres partes de las cédulas.	No se realizó según lo estipulado

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Este hecho configura un escenario que podría inducir a la observación o nulidad del acta de escrutinio. En efecto, una causal del acta observada por error material es justamente la incongruencia entre el número de electores que acudieron a votar y la cantidad de cédulas retiradas del ánfora respectiva. De esa manera, la no-ejecución de este procedimiento podría estar asociada con el alto porcentaje de AO.

b) El conteo de votos: ¿se respeta la voluntad popular?

Los criterios o procedimientos utilizados para calificar y sumar los votos constituyen la parte medular de todo proceso electoral. Las sumatorias obtenidas, después de escrutar cada una de las cédulas depositadas por los ciudadanos, son en última instancia las que indican la dirección que ha tomado la voluntad popular. En nuestro caso, el escrutinio realizado en la mesa de sufragio es de suma importancia ya que, para cualquier procedimiento posterior, los resultados consignados en las actas de escrutinio predominan sobre el contenido de las cédulas de votación.⁵⁰

Los artículos 262.º y 286.º de la LOE establecen los criterios que se deben seguir para catalogar un voto como válido o nulo, respectivamente. Todos ello es también expuesto de manera explícita en cada uno de los materiales de carácter educativo que la ONPE elabora y distribuye para cada proceso electoral. En el caso de las EG 2006, la Cartilla incluyó para cada tipo de elección (Presidente y Vicepresidentes, Congreso y Parlamento Andino) una página especial donde se explicó detalladamente —con ejemplos— cuándo un voto debe ser considerado válido o nulo.

108

La simulación buscó comprobar si los criterios sobre la validez del voto son aplicados de manera correcta por los participantes durante el escrutinio. La manera de verificar esto fue simple: cada una de las mesas conformadas con ocasión de los grupos focales recibió diez cédulas que contenían un resultado electoral predefinido; así, luego del respectivo escrutinio, el equipo de análisis verificó si los resultados de cada una de las mesas correspondían con el que previamente se había establecido.

Los hallazgos demuestran que los resultados del escrutinio de un significativo número de mesas no reflejan las opciones marcadas legítimamente en cada una de las células entregadas. En efecto, en la elección de Presidente y Vicepresidentes dieciséis de las treinta mesas obtuvieron resultados diferentes; en la elección del Congreso fueron diecisiete, mientras que en la elección de representantes al

⁵⁰ Según la LOE, las cédulas no utilizadas deben ser depositadas en las ánforas y devueltas a la ONPE (artículo 295.º), mientras que las cédulas escrutadas y no impugnadas deben ser destruidas por el presidente de la mesa de sufragio (artículo 300.º). Esta disposición hace imposible la solicitud de un nuevo conteo basado en las cédulas de votación, como ocurre por ejemplo en otros países (Costa Rica). Esta particularidad del escrutinio peruano ha sido coloquialmente denominado «acta mata voto».

Parlamento Andino diecinueve mesas arrojaron otro tipo de resultados al previamente establecido para el ejercicio.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la distorsión de los resultados aumenta en las mesas conformadas exclusivamente por personas que no han sido antes MM. Así, por ejemplo, si solo tomamos en cuenta las quince mesas conformadas por este tipo de ciudadanos, tenemos que en la elección para Presidente y Vicepresidentes once mesas obtuvieron resultados diferentes al establecido; mientras que en las elecciones para el Congreso y el Parlamento Andino, fueron diez las mesas cuyos resultados divergieron del definido previamente.

Entonces, el ejercicio demuestra que la aplicación de los criterios para definir la validez de un voto no se ajusta a lo estipulado por la legislación electoral. Si esto es así, resulta válido preguntarse: ¿qué criterios siguieron los participantes para interpretar la opción de los ciudadanos expresada en las cédulas?, o también ¿de qué manera interpretaron los criterios estipulados en la Cartilla? La observación realizada nos permitió constatar que la mayoría de los participantes no siguió los criterios establecidos debido a que optaron por basarse en su experiencia (ex MM) o intuición (participantes que nunca habían sido MM). Los errores frecuentes de las mesas que consignaron resultados diferentes a los establecidos fueron los siguientes:

Para el caso de la elección de Presidentes y Vicepresidentes:

- Se consideró que marcar simultáneamente el símbolo y la fotografía del candidato invalidaba el voto.
- Se asumió que el uso de símbolos diferentes al aspa o cruz puede ser legítimo cuando la intención del elector es clara.
- Se pensó que cuando las líneas del aspa o cruz sobrepasan el recuadro de la foto o símbolo el voto debía declararse nulo.

Para el caso de la elección para el Congreso o de representantes ante el Parlamento Andino:

- Se consideró que una cédula marcada con símbolos diferentes al aspa o cruz o cuando estos sobrepasaban el recuadro del símbolo podía ser considerado como voto válido siempre y cuando lleve escrito correctamente los números correspondientes al voto preferencial.
- Se pensó que cuando las líneas del aspa o cruz sobrepasaban el recuadro de la foto o símbolo el voto debía declararse nulo.
- No reconocieron que las dos casillas en blanco equivalen a dos opciones (números) diferentes de voto preferencial. La mayoría interpretó que las dos casillas en blanco podrían eventualmente servir para un solo número de dos dígitos.

GRÁFICO 4.2

ERRORES DE INTERPRETACIÓN SOBRE LA VALIDEZ DEL VOTO



- 1**

PARTIDO CONTIGO A LA DISTANCIA

Marcar el símbolo y la fotografía invalida el voto.

- 2**

ALIANZA LOROS VERDES

El uso de símbolos diferentes al aspa o cruz es válido.

- 3**

PARTIDO DEPORTE AHORA Y SIEMPRE

Si las líneas del aspa o cruz sobrepasan el recuadro de la foto o símbolo el voto es nulo.



- 1**

PARTIDO VISIONES DE UN MUNDO FELIZ

Una cédula marcada con símbolos diferentes al aspa o cruz son válidos si llevan escritos los números del voto preferencial.

- 2**

PARTIDO LAS CUATRO ESTACIONES

Si las líneas del aspa o cruz sobrepasan el recuadro de la foto o símbolo el voto es nulo.

- 3**

PARTIDO LAS CUATRO ESTACIONES

Consideran que las dos casillas en blanco sirven para un solo número de dos dígitos (en este caso se asumió que el elector votó por el número 49).

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

IIO

c) *El uso de la «Hoja Borrador» y el llenado de las actas de escrutinio*

Durante el conteo de votos, un aspecto significativo que también debe tenerse en cuenta es el uso de la «Hoja Borrador». El procedimiento difundido por la ONPE señala que el resultado de cada cédula debe ser anotado en forma de palotes en dicha hoja, para luego —una vez escrutadas todas las cédulas— realizar las respectivas sumatorias parciales y totales. Solo una vez concluido este procedimiento los MM deben transcribir los resultados finales a las respectivas actas de escrutinio.

El objetivo de estas instrucciones es evitar que las actas de escrutinio contengan errores en las sumatorias —sean estas parciales o finales— o presenten enmenda-

duras que dificulten la lectura de las cifras. Cabe acotar que la identificación de un error en las sumatorias es causal para declarar un acta como observada por error material, en tanto que la aparición de borrones en las cifras podría justificar la calificación de un acta como observada por ilegibilidad.

Los grupos focales nos han permitido verificar que la «Hoja Borrador» no fue utilizada correcta ni mayoritariamente durante el conteo de votos. En efecto, un significativo número de participantes, especialmente los individuos que no tuvieron experiencia previa como MM, desconocían el uso de la «Hoja Borrador» como paso previo al llenado de las actas de escrutinio. Igualmente, aquellos que sí lo sabían o lo descubrieron en ese momento tuvieron problemas para distinguir entre el acta de escrutinio de una elección y su respectiva «Hoja Borrador»; incluso algunos de ellos llegaron a confundir las «Hoja Borrador» y las actas de escrutinio pertenecientes al Congreso con las del Parlamento Andino.

Adicionalmente, durante el ejercicio de profundización, los participantes expresaron algunos aspectos que consideraron negativos para la normal ejecución de las tareas relacionadas con el llenado de las actas de escrutinio:

- La mayoría de participantes, especialmente los ex MM, indicó que el llenado de varias copias de las actas electorales es un hecho que podría inducirlos a cometer errores por omisión dado que en las horas finales de la jornada electoral lo único que tienen en mente es concluir rápidamente sus labores y retirarse a sus casas.
- Un número importante de participantes expresó que las instrucciones de las «Hoja Borrador» y las actas de escrutinio son complicadas de leer debido a que el tamaño de la letra es pequeño.
- La mayor parte de los participantes —tanto ex MM como aquellos que no lo fueron— señaló que la información contenida en la Cartilla sobre el uso de la «Hoja Borrador» y el llenado de las actas de escrutinio es bastante confusa, especialmente las secciones correspondientes al voto preferencial para el Congreso y el Parlamento Andino.

En suma, el comportamiento observado de los participantes durante el conteo y el llenado de actas de escrutinio nos permite concluir que existen por lo menos dos factores que podrían perturbar el normal desarrollo de dichos procedimientos. Uno de ellos tiene que ver con el diseño de los materiales que se utilizan, mientras que el otro estaría relacionado con la información poco clara que sobre el escrutinio contiene la Cartilla.

4.3 *Las conclusiones del análisis cualitativo y la gestión de las EG 2011*

En este último acápite exponemos, a partir de los principales resultados obtenidos en el estudio cualitativo, los límites de las proposiciones derivadas del análisis estadístico y esbozamos una explicación sobre la ocurrencia de actas observadas. Luego, en una segunda sección, presentamos las sugerencias elaboradas sobre la base del análisis cualitativo para reducir el número de AO y los alcances de su implementación en el contexto de las EG 2011.

4.3.1 *Una explicación sobre la ocurrencia de AO*

El conjunto de los hallazgos identificados durante el desarrollo de los grupos focales constituye una sólida base empírica que complementa la relación entre el número de MM omisos y la ocurrencia de AO encontrada en el análisis estadístico. Así, la hipótesis sobre la menor probabilidad que tendrían los MM capacitados de cometer errores durante el escrutinio ha sido relativizada por el análisis cualitativo. Ello se debe a que tanto el grupo de ex MM (que fueron capacitados), como el de individuos que nunca habían sido MM (que no fueron capacitados), han presentado ciertas deficiencias en la ejecución correcta de los procedimientos del escrutinio.

112 Específicamente se ha identificado dos comportamientos erróneos: (a) la no-aplicación de los criterios estipulados para la calificación de los votos en válido, nulo o viciado; y (b) la no-ejecución de las instrucciones destinadas a evitar la aparición de AO por error material o ilegibilidad. El primer hallazgo afecta directamente el curso que toma la voluntad popular, mientras que el segundo está estrechamente vinculado al tema que ocupa el presente estudio. Así, conviene entonces puntualizar las razones que sostienen este último hallazgo.

¿Por qué los MM no verifican si el número de cédulas retiradas del ánfora es igual al número de ciudadanos que acudieron a votar? O también ¿por qué no utilizan adecuadamente la «Hoja Borrador»? Los grupos focales han revelado que, frecuentemente durante el escrutinio, los participantes utilizan como documento de consulta los materiales educativos de la ONPE, especialmente la Cartilla. Asimismo, se ha constatado que las instrucciones consignadas en las «Hojas Borrador» o las actas de escrutinio no son tomadas en cuenta por los participantes.

Entonces, el análisis realizado nos permite concluir que los procedimientos que forman parte del escrutinio no son de por sí complejos, sino que son aplicados incorrectamente por los MM debido a ciertos aspectos del diseño de los materiales y a la inexistencia de un material de consulta rápida. En otros términos, el origen de las AO es producto de la conjunción entre un conocimiento mínimo o nulo de

los procedimientos, la limitada utilidad de la Cartilla como documento de consulta el mismo día de las elecciones y, en menor medida, el diseño de las «Hoja Borrador» y de las actas de escrutinio.

4.3.2 *Las sugerencias del estudio y la gestión de las EG 2011*

Con una explicación más certera sobre el fenómeno de las actas observadas, la ONPE elaboró un conjunto de sugerencias para disminuir la ocurrencia de dicho fenómeno y así mejorar la gestión del proceso electoral del año 2011. De todas estas recomendaciones, las que se consiguieron implementar en dicho proceso fueron las referidas al formato y diseño de la Cartilla.

En el cuadro 4.3 exponemos un resumen de las sugerencias elaboradas a partir de las opiniones expresadas por los participantes (ex MM y ciudadanos que nunca ejercieron dicho cargo) en cada uno de los grupos focales realizados. Todas estas fueron tomadas en consideración por la unidad orgánica de la ONPE, responsable del diseño de la Cartilla correspondiente a las EG 2011.

CUADRO 4.3

===== SUGERENCIAS PARA MEJORAR EL FORMATO Y EL DISEÑO DE LA CARTILLA =====

Fases	Para la Cartilla
Todo el proceso de escrutinio	Exponer la información siguiendo una secuencia lógica. Disminuir el número de páginas y retirar información que los participantes consideran inútiles. Utilizar un estilo claro y no dejar vacíos para interpretaciones libres de los MM.
Conteo de votos	Mejorar la claridad de los ejemplos sobre los criterios para definir la validez de los votos. Utilizar términos coloquiales (evitar el uso de términos técnicos).
Llenado de actas de escrutinio	Exponer mediante ejemplos o gráficos las instrucciones para el uso de las «Hojas Borrador» y el llenado de las actas de escrutinio en la elección del Congreso y de representantes ante el Parlamento Andino.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

De esta manera, la Cartilla utilizada en las EG 2011 tuvo una estructura y diseño completamente diferente a la empleada en las EG 2006. En efecto, la ONPE dejó de concebir la misma como un material didáctico complementario a un proceso educativo y optó por elaborar un documento de carácter instructivo que no necesitara la intervención de un tutor o facilitador (véase gráfico 4.3).

GRÁFICO 4-3

DISEÑO DE LAS CARTILLAS UTILIZADAS EN LAS EG 2006 Y EG 2011

ESCRUTINIO O CONTEO DE VOTOS DE CONGRESISTAS

Luego de terminar el Escrutinio Presidencial, se inicia el Escrutinio de Congresistas, el cual es un acto público que NO puede ser interrumpido.



Revisión de cada cédula

Antes de empezar a contar los votos, los miembros del mesa deben:

- ➔ Retirar del archivo la parte de la cédula que fue utilizada para el escrutinio presidencial y guardar la parte correspondiente al Congreso. Guardar en el archivo la parte restante. Realizar el conteo de votos en el orden establecido; los pasos de las páginas 23 a la 28 son los mismos.
- ➔ Revisar el contenido de cada cédula y permitir que los personeros observen la validez de los votos.

Identificación del tipo de voto

Puede haber tres tipos de voto:

- ➔ **Votos válidos:** Cuando la intersección de la cruz (+) o el apga (X) se encuentre dentro del recuadro del símbolo. Cuando el número está alguna.
- ➔ **Votos en blanco:** Cuando no hay marca alguna.
- ➔ **Votos nulos:** Cuando no cumplen las características del voto válido.

ESCRUTINIO DE CONGRESISTAS

19 Doblar la cédula de acuerdo a sus pliegues, mostrando la parte de Congresistas.




20 Separar del Acta Padón la Hoja Borrador (hoja 9a) y colocarla en la mesa para registrar los votos con palotes.

21 Revisar el voto en la parte de Organización Política y leerlo en voz alta señalando si es válido, nulo o en blanco.

22 Anotar un palote por cada voto en la columna CONTEO DE VOTOS de la Hoja Borrador. Agrupar los palotes de cinco en cinco.

20




Entonces, la Cartilla de las EG 2011 se asemejó más a un manual de instrucciones pues expuso de manera ordenada cada una de las tareas que los MM deberían realizar de manera sucesiva desde el inicio de la jornada electoral hasta el fin de la misma. Todas estas instrucciones fueron expuestas en cuatro secciones claramente definidas:

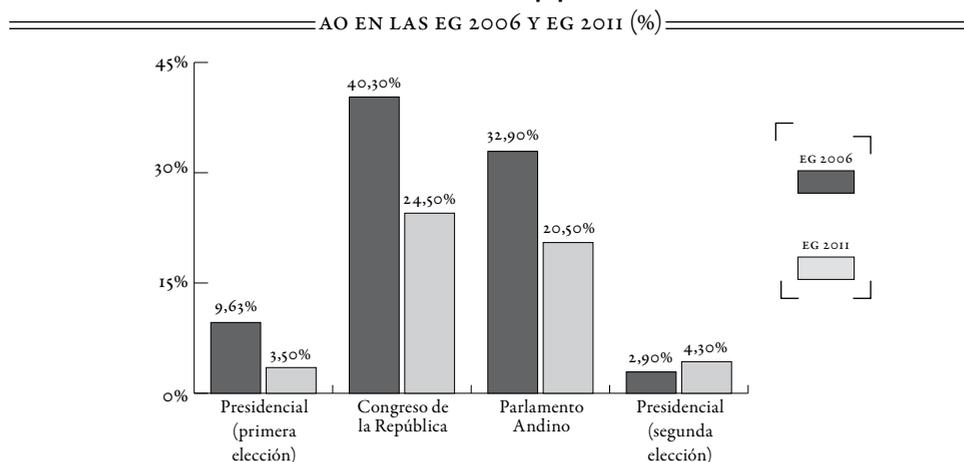
- Instalación de la mesa de votación: compuesta por 10 instrucciones.
- Sufragio o votación: conformada por 7 instrucciones.
- Escrutinio o conteo de votos: con 57 instrucciones, las cuales estaban divididas a su vez en el escrutinio de Presidente y Vicepresidentes (18), de Congresistas (19) y de representantes ante el Parlamento Andino (20).
- Tareas finales: integrada por 7 instrucciones.

Otro cambio significativo en el diseño de la Cartilla estuvo relacionado con los recursos visuales (dibujos, gráficos, etc.) que acompañaron su contenido. Así, las caricaturas o dibujos que ejemplificaban los procedimientos o materiales en la Cartilla del año 2006 fueron reemplazados por fotografías reales. De esa manera, la ONPE procuró que los MM identifiquen rápidamente las tareas o procedimientos que deberían ejecutar, así como los respectivos materiales que deberían utilizar en la ejecución de las mismas (véase gráfico 4.3).

Los cambios realizados en la estructura y diseño de la Cartilla demostraron tener cierta influencia sobre la reducción del número de AO. En efecto, dado que la organización y ejecución del proceso electoral del año 2011 siguió el formato del año 2006, los cambios operados en la Cartilla podrían explicar la reducción significativa del porcentaje de AO en las tres elecciones: Presidente y Vicepresidentes, Congresistas y de representantes ante el Parlamento Andino (véase gráfico 4.5).

115

GRÁFICO 4.4



Fuente: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

CONCLUSIONES

Los análisis estadístico y cualitativo realizados en los capítulos precedentes nos han permitido tener una aproximación integral al fenómeno de las actas observadas. Por un lado, a través de las regresiones estadísticas, hemos identificado qué características de las provincias o de los MM sorteados estarían asociadas a la ocurrencia de AO; mientras que, por otro, hemos explorado a través de grupos focales qué tan determinante serían dichas características, pero también qué otras variables podrían ayudarnos a explicar mejor el número de AO que se registra en las diferentes elecciones (Presidente y Vicepresidentes, Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino).

El análisis descriptivo sobre las cifras de AO reveló que existen diferencias significativas según el tipo de elección en que estas ocurren. En las EG 2006, las AO pertenecientes a la elección del Congreso de la República fueron el caso más crítico. Estas representaron el 40,3% del total; le siguieron las AO del Parlamento Andino, con 32,9%; y, finalmente, las de la elección de Presidente y Vicepresidentes con 9,13% (primera elección) y 2,9% (segunda elección), respectivamente. En las EG 2011, el porcentaje de AO descendió considerablemente. Se registró 24,5% para la elección del Congreso de la República, 20,5% para la del Parlamento Andino, y 3,5% (primera elección) y 4,3% (segunda elección) para la de Presidente y Vicepresidentes.

Entonces, se evidencia que las elecciones que requieren el voto preferencial —como son las del Congreso de la República y de representantes peruanos ante el Parlamento Andino— son las que presentan mayores porcentajes de AO. La explicación preliminar para este hecho fue sostener que el escrutinio de los votos y el

llenado de actas de escrutinio suele ser más complejo en estos casos que en el de la elección presidencial. Por esta razón, según el supuesto de que MM con un mayor desarrollo de habilidades aritméticas cometerían menos errores, el análisis estadístico posterior procuró encontrar asociaciones entre las AO y el nivel de carencias de las provincias o el grado de instrucción de los MM.

Los análisis de regresión lineal y logística ensayados constataron la hipótesis sobre el rol que jugaría el grado de instrucción en la ocurrencia de AO. En efecto, el primero de ellos corroboró que las provincias que presentan menores valores en el IEC (Índice de educación y carencias) tienen mayores porcentajes de AO; mientras que la regresión logística confirmó que la probabilidad de obtener un AO descende cuando los MM tienen mayores grados de instrucción. Sin embargo, la regresión logística también constató que la asistencia de los MM sorteados el día de la elección resulta ser una variable significativa para explicar la existencia de AO. Así, mientras más MM omisos existen en una mesa de sufragio —contando titulares y suplentes—, los porcentajes de AO aumentan significativamente.

118 En suma, según los hallazgos del estudio estadístico dos rasgos de los MM estarían asociados a la ocurrencia de AO: (a) el grado de instrucción de los MM sorteados, y (b) la cualidad de omiso o no de los MM sorteados. El primer aspecto supuso que los procedimientos propios del escrutinio son complejos puesto que se requieren ciertas habilidades o destrezas para realizarlos, mientras que el segundo reveló la importancia que puede tener en la explicación del fenómeno estudiado el grado de información o capacitación de los ciudadanos que el día de la elección ejecutan las labores de escrutinio. Esto último debido a que la ausencia de los MM sorteados implica la participación de electores de la cola que no han recibido previamente ningún tipo de información o capacitación sobre las acciones que deben realizar.

El análisis cualitativo nos permitió justamente explorar el nivel de significancia que tendrían estos dos aspectos como variables o factores explicativos en la ocurrencia de AO. La hipótesis sobre la menor probabilidad que tendrían los MM capacitados de cometer errores durante el escrutinio fue relativizada por los grupos focales, pues tanto los formados por ex MM, como aquellos constituidos por individuos que nunca habían sido MM, presentaron ciertas deficiencias en la ejecución correcta de los procedimientos del escrutinio. Asimismo, la observación desarrollada sobre la ejecución de los procedimientos del escrutinio reveló que la aplicación incorrecta de los mismos podría deberse a ciertos aspectos del diseño de los materiales utilizados así como a la inexistencia de un documento de consulta rápida efectivo el día de la jornada electoral.

En suma, los grupos focales demostraron que los procedimientos del escrutinio no son complejos y que, por lo tanto, no es requisito tener habilidades o destrezas superiores para ejecutarlos. Igualmente, también se pudo constatar que la capacitación previa no resulta determinante para evitar la ocurrencia de AO, pues el día de la elección los MM —capacitados o no— consultan constantemente la Cartilla en el supuesto fallido de que dicho documento les ayudará en sus labores.

Entonces, tomando en consideración lo señalado concluimos que el origen de las AO es producto de la conjunción entre un *conocimiento mínimo o nulo de los procedimientos del escrutinio, la limitada utilidad de la Cartilla como documento de consulta el mismo día de las elecciones y, en menor medida, el diseño de las «Hoja Borrador» y las actas de escrutinio.*

Esta explicación más certera sobre los factores asociados a las AO permitió a la ONPE elaborar un conjunto de sugerencias para disminuir la ocurrencia de dicho fenómeno y así mejorar la gestión del proceso electoral del año 2011. De todas las recomendaciones, las que se consiguieron implementar en dicho proceso estuvieron referidas a la estructura y diseño de la Cartilla. Así, con miras a las EG 2011, la misma dejó de ser concebida como un material didáctico complementario a un proceso educativo y fue pensada como un documento de carácter instructivo que no necesitara la intervención de un tutor o facilitador (un manual de instrucciones).

119

Entonces, dado que la organización y ejecución del proceso electoral del año 2011 siguió el formato del año 2006, los cambios operados en la Cartilla podrían explicar —tal como se expuso en el capítulo 4— la reducción significativa del porcentaje de AO en las tres elecciones: de Presidente y Vicepresidentes, de Congresistas y de representantes peruanos ante el Parlamento Andino. Sin embargo, los resultados de la segunda elección presidencial —donde más bien el número de AO aumentó—, así como algunas otras variables identificadas (como la edad de los MM) nos indican que es necesario realizar futuros estudios sobre las AO con el objeto de disminuir progresivamente su ocurrencia.

ANEXOS

ANEXO I ÍNDICE DE EDUCACIÓN Y CARENCIAS

I.1 Cuadro de correlaciones

	Secundaria completa	Primaria completa	Analfabetismo	Quintil de pobreza	Analfabetismo femenino	IDH
Secundaria completa	1	0,8405	-0,5964	0,7284	-0,5735	0,6728
Primaria completa	0,8405	1	-0,6680	0,6356	-0,6319	0,6617
Analfabetismo	-0,5964	-0,6680	1	-0,7113	0,9811	-0,8478
Quintil de pobreza	0,7284	0,6356	-0,7113	1	-0,7242	0,8362
Analfabetismo femenino	-0,5735	-0,6319	0,9811	-0,7242	1	-0,8549
IDH	0,6728	0,6617	-0,8478	0,8362	-0,8549	1

I.2 KMO y prueba de Bartlett

Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin.	0,8107	
	Chi-cuadrado aproximado	1545,042
Prueba de esfericidad de Bartlett	gl	15
	Sig.	0,000

1.3 *Análisis de componentes principales*

Sintaxis en R:

```
principal(r = mtx, nfactors = 1, rotate = "none", scores = TRUE)
```

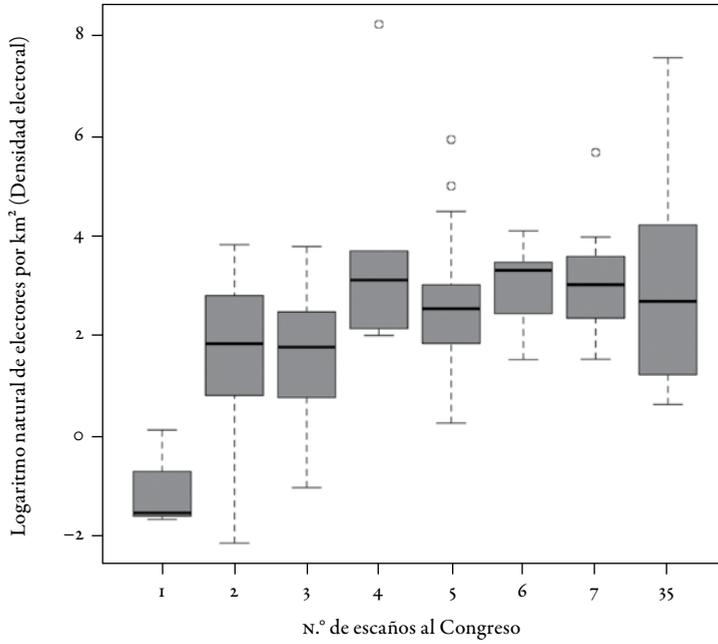
AUTOVALORES SOBRE LA BASE DE LA MATRIZ DE CORRELACIONES

	PC1
Secundaria completa	0,83
Primaria completa	0,83
Analfabetismo	-0,91
Quintil de pobreza	0,88
Analfabetismo femenino	-0,91
IDH	0,93

TEST OF THE HYPOTHESIS THAT 1 FACTOR IS SUFFICIENT

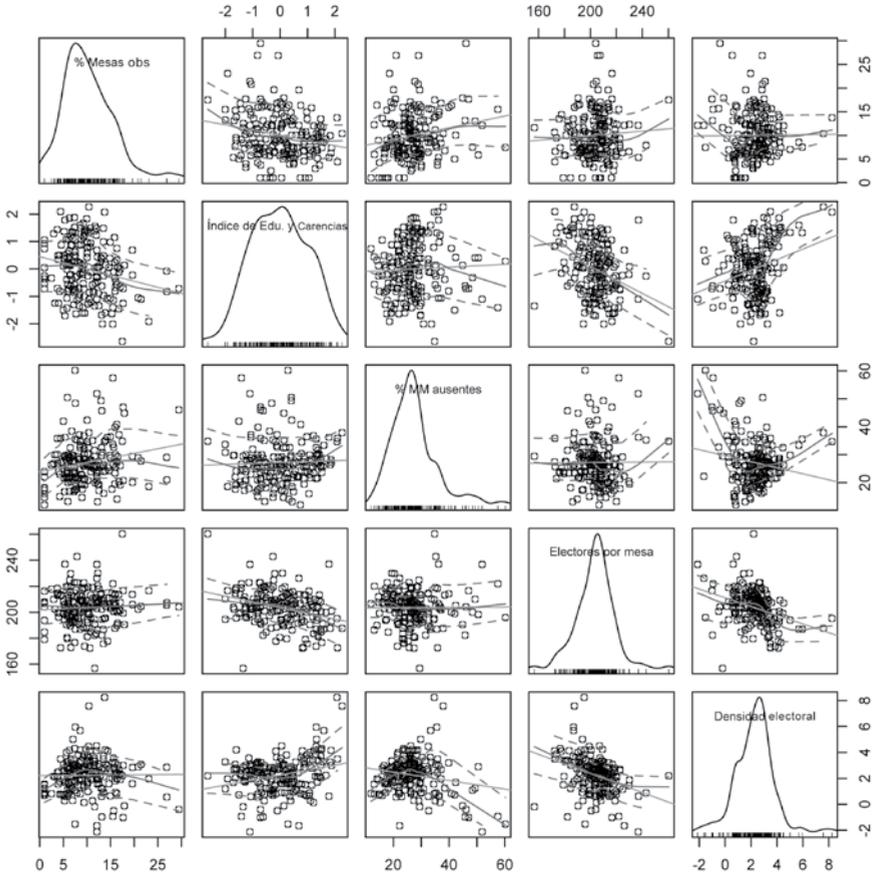
	PC1
Autovalor	4,66
Proporción de varianza	0,78

ANEXO 2

DIAGRAMA DE CAJA DE DENSIDAD ELECTORAL SEGÚN
NÚMERO DE ESCAÑOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

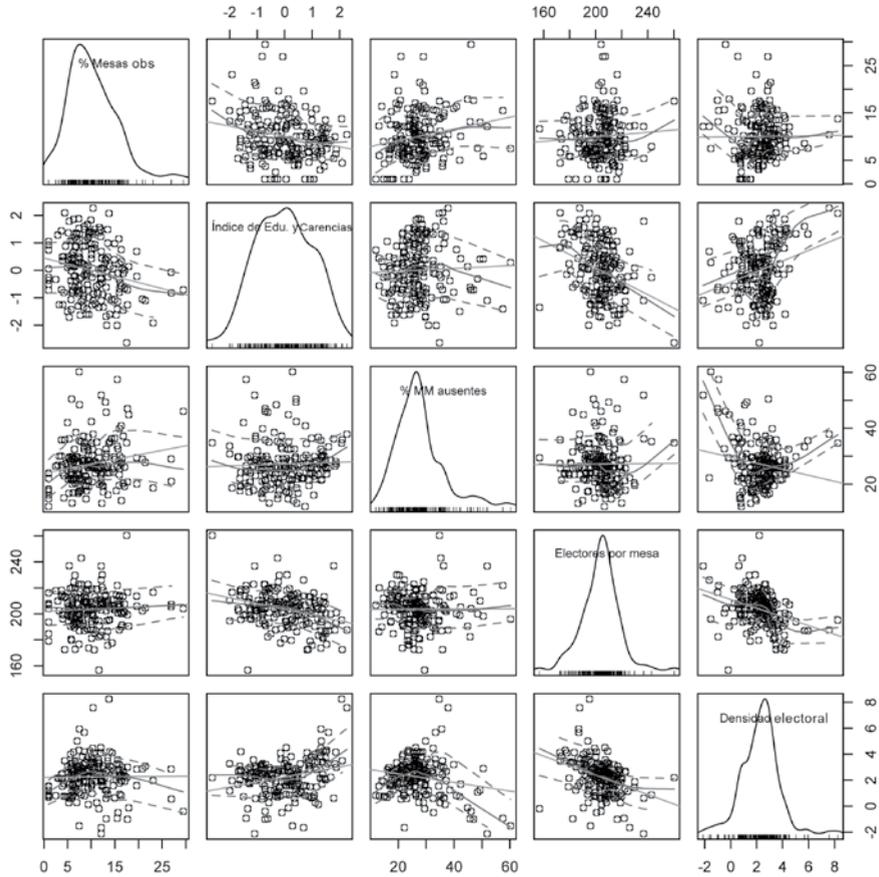
ANEXO 3

DIAGRAMA DE CORRELACIONES DEL MODELO DE REGRESIÓN CON AO,
EG 2006-PRESIDENCIAL (PRIMERA ELECCIÓN)



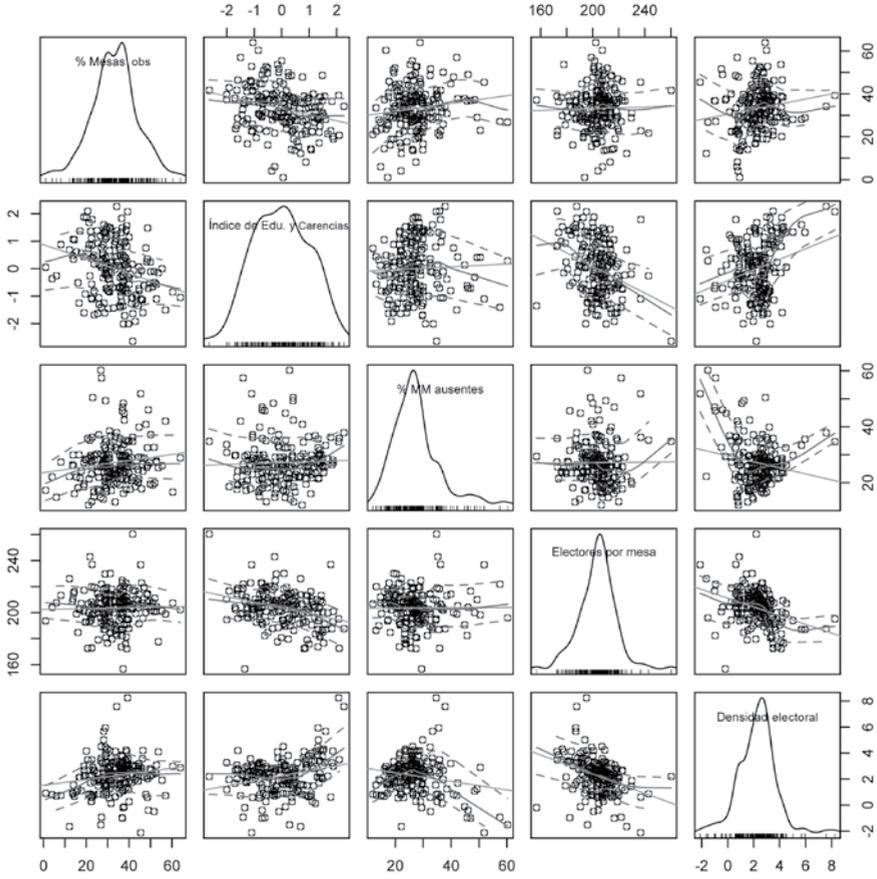
ANEXO 4

DIAGRAMA DE CORRELACIONES DEL MODELO DE REGRESIÓN CON AO,
EG 2006-CONGRESO DE LA REPÚBLICA



ANEXO 5

DIAGRAMA DE CORRELACIONES DEL MODELO DE REGRESIÓN CON AO,
EG 2006-PARLAMENTO ANDINO



GLOSARIO DE TÉRMINOS

Acta con error material	El ejemplar correspondiente a la ODPE que consigna cantidades distintas a las reales, por equivocación en la asignación de votos en los casilleros correspondientes a las organizaciones políticas, votos en blanco, votos nulos o votos impugnados, o por adición aritmética equivocada en los totales.
Acta con votos impugnados	Es el acta electoral que ha registrado al menos una cédula de votación cuya validez ha sido impugnada por algún personero durante el escrutinio.
Acta con solicitud de nulidad	Es el acta electoral sobre la cual pesa un recurso de nulidad interpuesto por algún personero legal.
Acta de escrutinio	Parte o sección del acta electoral donde se registran los resultados electorales.
Acta de instalación	Parte o sección del acta electoral donde se registra la instalación de la mesa de sufragio, la cantidad de cédulas recibidas y las observaciones (si las hubiere). Este documento deben firmarlo todos los miembros de mesa (titulares y suplentes) ya que constituye la única prueba de que un miembro de mesa ha cumplido con el cargo.

Acta de sufragio	Parte o sección del acta electoral donde se registra el inicio y fin del sufragio anotando las incidencias respectivas antes de iniciar la etapa de escrutinio. En este documento se anotan las incidencias ocurridas durante el sufragio, el total de electores que votaron y el total de cédulas que no se usaron.
Acta electoral	Documento donde se registran los hechos y actos que se producen en cada mesa de sufragio, desde el momento de su instalación hasta su cierre. Consta de tres (3) partes o secciones: acta de instalación, acta de sufragio y acta de escrutinio. Se suscriben cinco ejemplares que son distribuidos entre el JNE, JEE, ONPE, ODPE y las organizaciones políticas.
Acta incompleta	El ejemplar correspondiente a la ODPE que no consigna el total de ciudadanos que votaron.
Acta observada	El ejemplar correspondiente a la ODPE que por encontrarse sin datos, incompleta, con error material, o con caracteres o símbolos ilegibles, no puede ser procesada en el cómputo de votos.
Acta padrón	Documento donde se registran las etapas e incidencias de un proceso electoral. Comprende las actas electorales (de instalación, sufragio y escrutinio) y el padrón de electores.
Acta sin datos	El ejemplar correspondiente a la ODPE en el que se ha omitido consignar datos en forma parcial o total.
Ánfora electoral	Caja donde se depositan las cédulas de la votación correspondiente.
Cámara secreta	Lugar donde el elector emite su voto.
Candidato	Ciudadano que aspira a desempeñar una función pública a través del voto popular.
Cédula	Documento a través del cual el ciudadano vota.
Circunscripción electoral	Lugar o unidad territorial donde se realiza un proceso electoral.

Ciudadano emancipado	Persona menor de 18 años, con 16 años o más de edad, cuya incapacidad para el sufragio cesa por haber contraído matrimonio civil o haber obtenido título oficial que lo autoriza para ejercer una profesión u oficio.
Documento Nacional de Identidad (DNI)	Documento público, personal e intransferible. Constituye la única cédula de identidad personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, deba ser presentado. Constituye también el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo favor ha sido otorgado. Su uso es obligatorio para todos los ciudadanos, como se desprende de los artículos 26.º y 27.º de la Ley N.º 26497.
Elecciones Municipales	Modo democrático para elegir a alcaldes y regidores provinciales y distritales.
Elecciones Regionales	Modo democrático para elegir al presidente, vicepresidente y consejeros regionales.
Escrutinio	Etapas del proceso electoral que consiste en la verificación, clasificación y conteo de los votos para registrar los resultados de una elección.
Firmas válidas	La autenticidad de las firmas o huellas dactilares en los registros hábiles se comprueba una vez concluida la verificación electrónica de las mismas.
Hábil	Persona que se encuentra registrada en el archivo del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales, que no se encuentra registrado como fallecido, o cumpliendo pena privativa de libertad, o inhabilitado para el sufragio por causal prevista en la ley que le impida ejercer su derecho al sufragio.
Holograma	El holograma de votación es el autoadhesivo plateado que se coloca en el DNI y que sirve como constancia de haber ejercido el derecho al voto. Tiene diversas medidas de seguridad que impiden su falsificación y en él se encuentra el número de la mesa en donde sufre el ciudadano.

Ilegibilidad	Es ilegible cualquier símbolo o carácter diferente a los números 0, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, o al guión (-), y los caracteres o símbolos con borrones o enmendaduras que hagan imposible su lectura.
Impugnación al voto	Observación al voto presentada por el personero de una agrupación, alianza o partido político.
Impugnación de identidad	Observación a la identidad del elector.
Inscripción	Trámite que realiza una persona con la finalidad de ser registrado en el archivo del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales, toda vez que cumple con los requisitos establecidos.
Instalación de la mesa	Inicio de las actividades electorales por los miembros de la mesa.
Jurado Electoral Especial	Órgano de carácter temporal, instalado para un determinado proceso electoral. Las funciones y atribuciones del Jurado Electoral Especial (JEE) están establecidas en la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, Ley Orgánica de Elecciones, y demás normas pertinentes.
Kit electoral	El kit electoral es el conjunto de documentos y formatos que un ciudadano necesita para iniciar los procedimientos que señalan las leyes electorales (inscripción de agrupaciones políticas, consultas de revocatoria, iniciativas legislativas, entre otras). La comprobación de firmas se realiza usando la técnica del cotejo, teniendo en cuenta los conceptos teóricos y prácticos de la grafotecnia y la dactiloscopia.
Lista de candidatos	Es aquel cuerpo que representa, respetando un orden de prelación, aquel menú de candidaturas presentadas por una organización política dentro de una determinada circunscripción electoral. La Lista de candidatos está compuesta por miembros titulares y suplentes; los primeros constituyen la opción principal, mientras que los segundos son una reserva a la que solo se recurrirá en caso de que la candidatura de los primeros resulte fallida por algún factor exógeno.

Lista cerrada y bloqueada	Permite al votante dar su voto a una lista en bloque. El elector tiene que ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista, tal y como fue dispuesto por la organización política, y no puede alterarlo.
Mesa de sufragio	Lugar donde se acreditan los electores para emitir su voto. En la mesa de sufragio se reciben los votos, se realiza el escrutinio y se llenan las actas electorales.
Miembros de mesa	Aquellos que conforman la mesa de sufragio. Son la máxima autoridad el día de las elecciones.
Oficina Descentralizada de Procesos Electorales	Son entidades transitorias que se instalan para cada proceso electoral. La ONPE establece el número, la ubicación y la organización de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales, de acuerdo con las circunscripciones electorales que determina el Jurado Nacional de Elecciones.
Omisos al sufragio	Ciudadanos peruanos que no emiten su voto y deben abonar su multa.
Organizaciones políticas	Todas las organizaciones políticas de alcance nacional, regional, local provincial o local distrital. Estas a su vez pueden ser partidos políticos, movimientos políticos, agrupaciones políticas independientes o alianzas políticas inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.
Padrón electoral	Relación de ciudadanos hábiles para sufragar, que se elabora sobre la base del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales.
Personeros	Son los representantes de las agrupaciones políticas que participan en las elecciones.
Población electoral	Ciudadanos y ciudadanas que se encuentran inscritos(as) en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales del RENIEC, cuentan con DNI y además tienen la condición de hábiles para ejercer su derecho a voto. Asimismo, cuentan con la mayoría de edad (18 años o más) o tienen la condición de ciudadanos emancipados.

Proceso electoral	Conjunto de actividades efectuadas bajo la dirección del sistema electoral que tienen por objeto el ejercicio de los derechos políticos de elección presidencial, elección parlamentaria, elección de jueces según la Constitución Política del Estado, referéndum y revocatoria de autoridades.
Segunda elección electoral	Mecanismo por el cual las dos listas de candidatos presidenciales que alcanzaron el primer y segundo lugar en la primera elección, compiten nuevamente en una elección donde el ganador se define por una mayoría simple.
Tacha	Es la oposición que pueden formular los ciudadanos contra candidaturas, listas de candidatos, miembros de Jurados Electorales Especiales, personal de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales y organizaciones políticas en proceso de inscripción.
Total de ciudadanos que votaron	Es la cantidad de electores que acude a votar a una determinada mesa de sufragio. Este número es consignado en el acta electoral por los miembros de mesa.
Total de electores hábiles	Es el número de ciudadanos sin impedimentos para votar inscritos en un determinado grupo de votación, de conformidad con los artículos 52.º y 53.º de la Ley Orgánica de Elecciones. Este número aparece impreso en el acta electoral.
Total de votos emitidos	Es el resultado de la suma de los votos a favor de las organizaciones políticas, más los votos en blanco, nulos e impugnados correspondientes a cada tipo de elección en el acta electoral.
Ubigeo	Son las siglas oficiales del código de Ubicación Geográfica que usa el Instituto Nacional de Estadística e Informática para codificar las circunscripciones territoriales del Perú.

Voto	Es un derecho universal, que se ejerce de manera libre y secreta. El derecho al voto se ejerce solo con el Documento Nacional de Identidad. Los ciudadanos peruanos con derechos civiles vigentes están obligados a votar. Para los mayores de setenta (70) años el voto no es obligatorio. Para que un voto sea considerado válido, el elector debe marcar la foto y/o símbolo del candidato con un aspa o una cruz. Necesariamente la intersección de las líneas debe estar dentro de los recuadros. El número de votos válidos se obtiene luego de deducir, del total de votos emitidos, los votos en blanco y nulos.
Votos en blanco	Cuando no se marca ninguna opción en la cédula de sufragio.
Votos nulos	Votos sin valor legal.

BIBLIOGRAFÍA

ANTILLÓN, Walter

- 1986 «Legislación electoral: Nicaragua». En CAPEL-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Legislación electoral comparada*. San José: CAPEL, pp. 289-320.

APARICIO, Javier

- 2009 «Análisis estadístico de la elección presidencial de 2006 ¿Fraude o errores aritméticos?». *Política y Gobierno*. México D. F., volumen temático n.º 2, pp. 226-243.

CARETAS

- 1995 «Réquiem por un Cómputo Parlamentario». Lima, 20 de abril, pp. 20-22.
2000 «La Fórmula del Fraude». Lima, 19 de abril, pp. 25-26.
2006 «Con la Santa Paciencia». Lima, 20 de abril, pp. 15-17.

CERDAS CRUZ, Rodolfo; Juan RIAL & Daniel ZOVATTO

- 1992 «Elecciones y democratización en América Latina. Balance de una década». En CERDAS, R.; J. RIAL & D. ZOVATTO (comps.). *Una tarea inconclusa: elecciones y democracia en América Latina, 1988-1991*. San José: IIDH-CAPEL, pp. 661-706.

DEMÉLAS, Marie-Danielle & François-Xavier GUERRA

- 2008 *Orígenes de la democracia en España y América*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú-ONPE.

FRANCO, Beatriz

1998 «El escrutinio: mecanismo y control». En NOHLEN, OROZCO, THOMPSON & ZOVATTO 1998: 589-630.

GUTIÉRREZ, Ignacio & José Luis RUIZ-NAVARRO

s/f «Jornada Electoral». En *Diccionario de CAPEL-IIDH*. Consultado el 20 de septiembre 2010 en <<http://www.iidh.ed.cr/capel/>>.

HELD, David

2002 *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto

1986 *El régimen electoral colombiano*. San José: CAPEL.

HOBBS, Thomas

1999 [1642] *Tratado sobre el ciudadano*. Madrid: Trotta.

2001 [1651] *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

1991 «Balance General de los Comicios Federales de 1991». *Perfil de la Jornada*. México D. F., 24 de octubre.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS-IIDH

2008 *Resultados electorales ajustados: experiencias y lecciones aprendidas*. San José: IIDH.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES-JNE

2011 «Reglamento del procedimiento aplicable a las actas observadas para las Elecciones Generales del año 2011 para la elección del Presidente y Vicepresidentes, Congresistas de la República y representantes peruanos ante el Parlamento Andino». Resolución N.º 93-2011-JNE.

KRUEGER, R. A.

1991 *Focus groups: A practical guide for applied research*. Thousand Oaks (CA): Sage.

LOCKE, John

2008 [1690] *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza Editorial.

NOHLEN, Dieter

1993 *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*. México D. F.: UNAM.

2004 *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

NOHLEN, Dieter; Sonia PICADO & Daniel ZOVATTO

s/f «Circunscripciones electorales». En *Diccionario de Capel-IIDH*. Consultado el 15 de febrero de 2011 en <<http://www.iidh.ed.cr/capel/>>.

NOHLEN, Dieter; Jesús OROZCO; José THOMPSON & Daniel ZOVATTO

1998 *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D. F.: Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Universidad de Heidelberg-Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES-ONPE

2001 *La jornada electoral: análisis comparativo Lima-Huamanga de las Elecciones Generales 2000*. Segunda edición. Lima: ONPE.

2002 *La jornada electoral: análisis comparativo Lima-Huamanga de las Elecciones Generales 2001*. Lima: ONPE-Friedrich Ebert Stiftung.

2003 *Las mesas de sufragio en la jornada electoral municipal y regional de 2002-2003. Análisis y propuestas de simplificación y racionalización*. Lima: ONPE.

2009 *Compendio electoral peruano*. Lima: ONPE.

2011 *Manual Informativo de Elecciones Generales y Parlamento Andino 2011*. Lima: ONPE.

PASTOR, Manuel

1994 *Ciencia Política*. Madrid: McGraw-Hill.

REYNOLDS, Andrew & Marco STEENBERGEN

2006 «How the World Votes: The Political Consequences of Ballot Design, Innovation and Manipulation». *Electoral Studies*. Dallas (TX), 25(3): 570-598.

ROUSSEAU, Jean Jacques

2007 [1742] *El contrato social o principios de derecho político*. Madrid: Tecnos.

SCHUMPETER, Joseph

2003 [1943] *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Londres: Routledge.

SOTTOLI, Susana

1998 «Las mesas electorales». En NOHLEN, OROZCO, THOMPSON & ZOVATTO 1998: 519-537.

TUESTA, Fernando

2005 *Representación política: las reglas también cuentan*. Lima: Fondo Editorial PUCP-Friedrich Ebert Stiftung.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

www.tareagrafica.com

tareagrafica@tareagrafica.com

TEL. 332-3229 & FAX 424-1582

LIMA-PERÚ

ACTAS ELECTORALES OBSERVADAS
EN LAS ELECCIONES GENERALES:
ANÁLISIS DE SUS ESCENARIOS Y
ACTORES ofrece una exploración rigurosa de este problema en el período 2006-2011. Asimismo, a partir de diez simulaciones mediante grupos focales, se muestran los principales tipos de observación que se producen en las actas electorales, los factores asociados a ellos, así como las dificultades más comunes que encuentran los Miembros de Mesa durante la fase de escrutinio. Del mismo modo, este documento de trabajo muestra cómo las conclusiones elaboradas a partir de este estudio ayudaron a mejorar la fase de escrutinio de las Elecciones Generales de 2011 con respecto a las de 2006. La ONPE, de esta manera, cumple con el objetivo de respetar la voluntad popular para lo que debe reducir la incidencia de actas electorales observadas; por ello brinda propuestas concretas para mejorar esta fase específica de la labor de los Miembros de Mesa.



**OFICINA NACIONAL
DE PROCESOS ELECTORALES**

Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú
Tel. 4170630
publicaciones@onpe.gob.pe
www.onpe.gob.pe

f ONPEoficial
 @onpeprensa

ORGANIZACIONES POLÍTICAS	VOTOS	TOTAL DE VOTOS
Partido Acción Popular	56	557
Partido Acción Democrática	12	
Partido Acción Social	5	
Partido Acción Católica	7	
Partido Acción Democrática	553	
Partido Acción Democrática	11	
Partido Acción Democrática	52	
Partido Acción Democrática	52	
Partido Acción Democrática	0	
Partido Acción Democrática	3	
Partido Acción Democrática	0	
Partido Acción Democrática	21	
Partido Acción Democrática	3	
Partido Acción Democrática	2	
TOTAL DE VOTOS	557	

SERIE
DOCUMENTO DE
TRABAJO N.º 25

