

Informe de Acompañamiento Cívico Elecciones Nacionales 2011

Programa de Política y Gestión de Gobierno

CIPPEC[®]



Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Índice

Acerca de CIPPEC	0
Índice	1
Índice de cuadros y gráficos	1
Monitoreo del acto electoral del 23 de octubre de 2011	3
Resultados	4
I.Capacitación y desempeño de las autoridades de mesa	4
II.Disponibilidad de materiales electorales	8
III.Situaciones que afectaron el desarrollo del acto electoral	8
Conclusiones	11
Algunos hallazgos	11
La primera experiencia de acompañamiento cívico en las elecciones del 23 de octubre de 2011	12
Recomendaciones	13

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Distribución de autoridades de mesa consultadas por distrito y sexo.	4
Gráfico 2. Ocupación autoridades de mesa. PBA.	5
Gráfico 3. ¿Esta es su primera vez como autoridad de mesa? - PBA	5
Gráfico 4. ¿Recibió capacitación para oficiar de Autoridad de Mesa en estas elecciones?	6
Gráfico 5. ¿Usted diría que su tarea como autoridad de mesa hoy es... ¿- PBA .6	
Gráfico 6. ¿Tuvo dudas respecto de cómo proceder en algún momento de la jornada electoral? – PBA	7
Gráfico 7. ¿Cómo evacuó esas dudas? - PBA	7
Gráfico 8. ¿En el día de hoy, contó con todos los elementos necesarios para iniciar a tiempo el proceso electoral? - CABA y PBA.	8
Gráfico 9. ¿Podría informarme si hoy ocurrieron algunas de las siguientes situaciones durante la votación?	9
Gráfico 10. ¿Faltaron boletas en el cuarto oscuro que no pudo reponer?	9
Gráfico 11. ¿Hubo hasta ahora inconvenientes que afectaron el normal desarrollo del acto electoral?	10
Gráfico 12. ¿Cuáles fueron las quejas más frecuentes recibidas por parte de electores? - PBA	10

Gráfico 13. ¿Cuáles fueron las quejas más frecuentes por parte de los electores? - CABA11

Monitoreo del acto electoral del 23 de octubre de 2011

En el marco de la Acordada Extraordinaria N° 28, emitida por la Cámara Nacional Electoral el 13 de octubre de 2011, que regula el acompañamiento cívico para los procesos electorales nacionales, el equipo de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC llevó a cabo el 23 de octubre del corriente un monitoreo del acto electoral nacional en la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y en la Provincia de Buenos Aires (PBA)

Mediante el monitoreo CIPPEC se propuso producir información sobre el desarrollo del acto electoral en las mesas de votación y las tareas desempeñadas por los distintos actores involucrados en los comicios, con el objetivo de identificar los inconvenientes y desafíos que se presentan más frecuentemente en los lugares de votación durante la jornada electoral, y formular recomendaciones orientadas a fortalecer la calidad del proceso eleccionario.

Con este fin, durante el acto electoral del 23 de octubre, el equipo de campo consultó a las autoridades de mesa y delegados judiciales en los lugares de votación sobre su experiencia respecto de los siguientes aspectos del desarrollo del acto electoral: i) capacitación recibida por las autoridades de mesa y delegados judiciales; ii) provisión de materiales electorales; iii) situaciones o inconvenientes ocurridos en las mesas o en el local que pudieran afectar el desarrollo del acto electoral; iv) actuación de los fiscales; v) dudas o quejas manifestadas por los electores.

Se consultaron 143 autoridades comiciales en total, 137 a autoridades de mesa (54 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 83 en la provincia de Buenos Aires) y 6 a delegados judiciales en PBA. En la provincia de Buenos Aires sólo se encontraron delegados judiciales en 5 de los 22 locales relevados. En CABA no se consultó a los delegados judiciales porque el Acta N°15 de la Junta Electoral Nacional establecía expresamente que el equipo de campo no estaba autorizado a hacerlo. Es por ello que los resultados que aquí se presentan corresponden solamente a la información recolectada entre las autoridades de mesa. El monitoreo se llevó a cabo en 37 centros de votación (15 en CABA y 22 en PBA) y se desplegaron 20 observadores en total, 7 en CABA¹ y 12 en provincia de Buenos Aires. En ambos casos la junta electoral del distrito correspondiente emitió un acta que establecía expresamente los locales en los que se debía desarrollar el seguimiento del proceso eleccionario. En el caso de PBA, la junta asignó a cada investigador el local en el que figuraba inscripto según el padrón.

¹ Hubo dos observadoras destinadas al mismo centro de votación, pero no pudieron conversar con ninguna autoridad de mesa por orden del delegado judicial presente en el establecimiento. Sin embargo, ambas completaron el formulario para autoridades de mesa a partir de la observación y percepciones de votantes y delegado judicial. Esta encuesta se computa como 1 al igual que el encuestador.

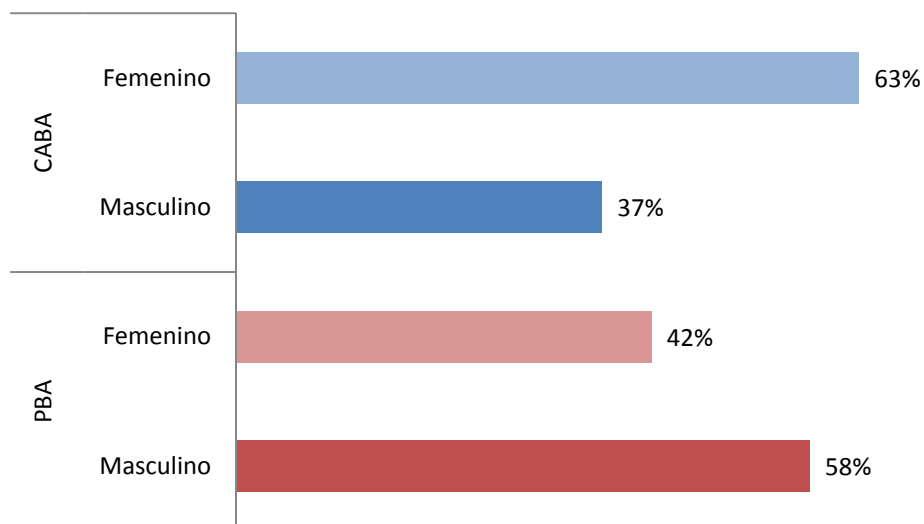
Resultados

A continuación se presentan los resultados obtenidos en las encuestas a autoridades de mesa de acuerdo a las cuatro temáticas relevadas: i) capacitación y desempeño de las autoridades de mesa, ii) disponibilidad de materiales electorales, iii) situaciones que afectaron el desarrollo del acto electoral y iv) quejas de los votantes.

I. Capacitación y desempeño de las autoridades de mesa

El cuestionario incluyó una sección para relevar información sobre las autoridades de mesa encuestadas. El gráfico que sigue muestra la distribución de las autoridades de mesa consultadas por sexo.

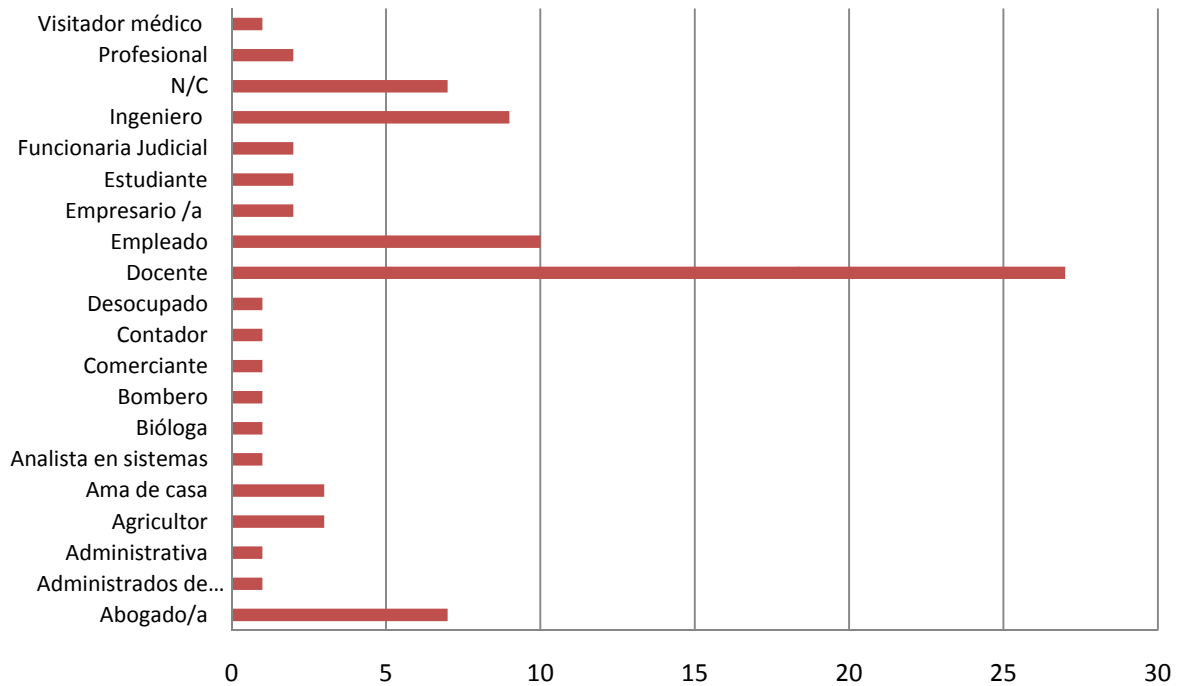
Gráfico 1. Distribución de autoridades de mesa consultadas por distrito y sexo.



Fuente: elaboración propia en base a las encuestas realizadas en el marco del acompañamiento cívico el domingo 23 de octubre de 2011

Entre las ocupaciones, prevalecieron los docentes.

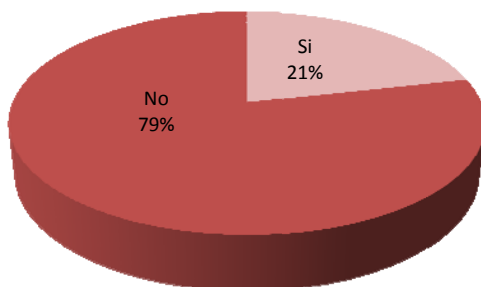
Gráfico 2. Ocupación autoridades de mesa. PBA.



Fuente: elaboración propia en base a las encuestas realizadas en el marco del acompañamiento cívico el domingo 23 de octubre de 2011

En su mayoría, las autoridades de mesa consultadas ya habían ejercido esa función en oportunidades anteriores, tal como muestra el gráfico 3.

Gráfico 3. ¿Esta es su primera vez como autoridad de mesa? - PBA

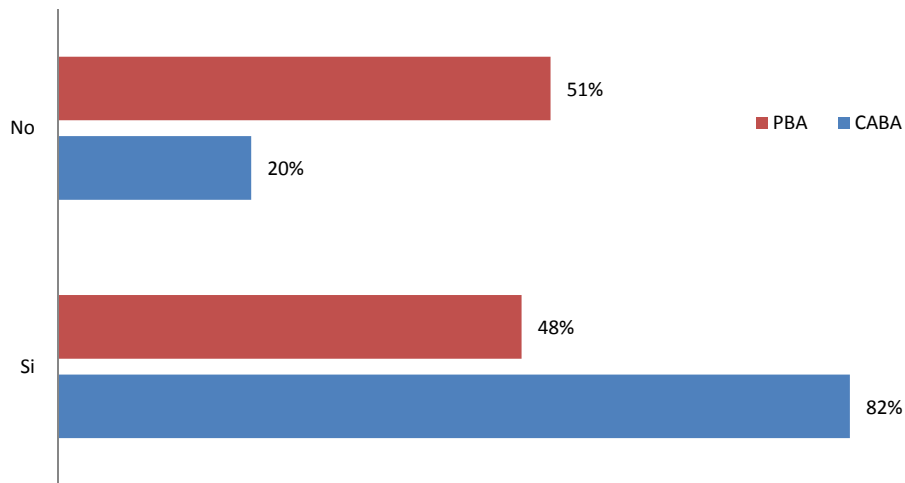


Fuente: elaboración propia en base a las encuestas realizadas en el marco del acompañamiento cívico el domingo 23 de octubre de 2011

Respecto de la capacitación, existe diferencia entre la preparación de las autoridades de CABA respecto de las de PBA. En el primer distrito, el 82% de los consultados manifestó haber

recibido capacitación² y el 20% expresó que no fue capacitado. En una de cada dos autoridades consultadas manifestaron no haber recibido capacitación (51% de los consultados).

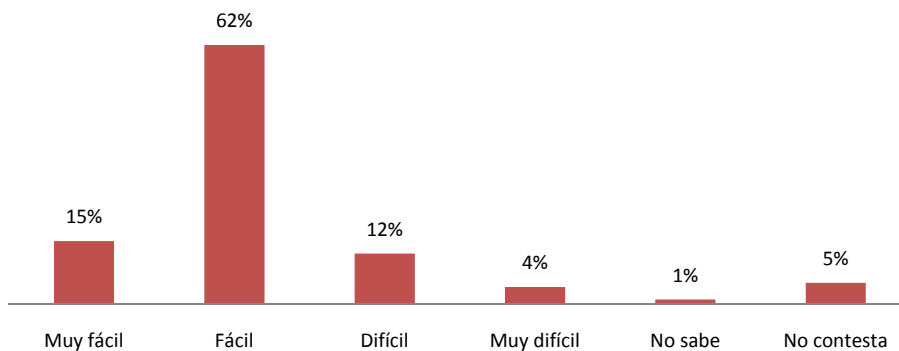
Gráfico 4. ¿Recibió capacitación para oficiar de Autoridad de Mesa en estas elecciones?



Fuente: elaboración propia en base a las encuestas realizadas en el marco del acompañamiento cívico el domingo 23 de octubre de 2011

En PBA, el 62% de las autoridades expresó que su tarea como autoridad de mesa le resultó fácil, mientras que el 16% opinó que le resultó muy difícil o difícil (Ver gráfico 5).

Gráfico 5. ¿Usted diría que su tarea como autoridad de mesa hoy es...? - PBA

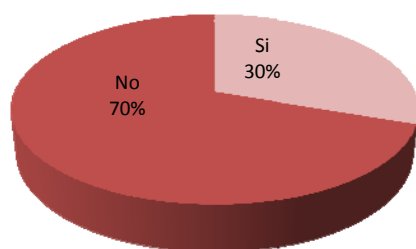


Fuente: elaboración propia en base a las encuestas realizadas en el marco del acompañamiento cívico el domingo 23 de octubre de 2011

² Dado que el relevamiento se centró en las percepciones de las autoridades comiciales, en “recibió capacitación” se incluyen los distintos mecanismos disponibles para que las autoridades se informen y evacúen dudas sobre su función (capacitación presencial, virtual o telefónica).

Además, en PBA, se preguntó si las autoridades tuvieron dudas sobre cómo proceder en algún momento del comicio. Como se muestra en el gráfico 6, el 70% respondió que no y el 30% expresó que tuvo dudas. Entre las inquietudes más frecuentes, se encuentran: i) boletas: orden, disposición en el cuarto oscuro, reposición y accionar ante la falta de boletas en el cuarto oscuro; ii) padrón: cómo proceder ante los errores de tipeo en el padrón; iii) documentación de la elección: cómo confeccionar el acta de apertura y posibles dudas para los documentos de cierre; y, en menor medida, iv) referente: a quién recurrir en caso de dudas o inconvenientes; y v) voto fuerzas de seguridad afectadas al comicio: a quiénes pueden agregar al padrón.

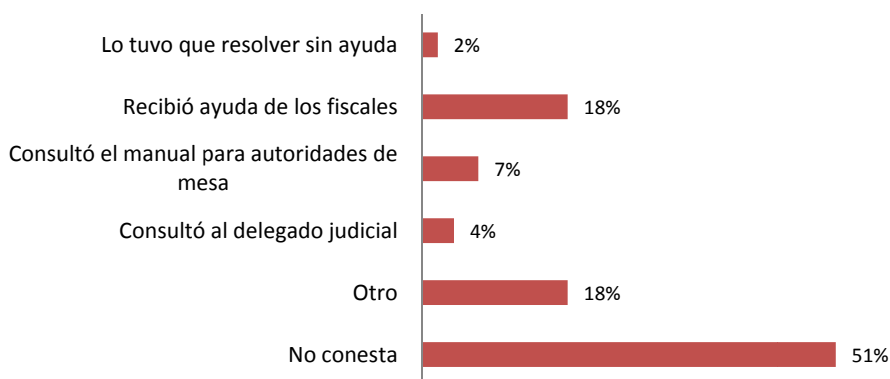
Gráfico 6. ¿Tuvo dudas respecto de cómo proceder en algún momento de la jornada electoral? – PBA



Fuente: elaboración propia en base a las encuestas realizadas en el marco del acompañamiento cívico el domingo 23 de octubre de 2011

Respecto de los mecanismos para evacuar dudas, el gráfico 7 ilustra que la mitad de los encuestados no respondió a la pregunta. Además, un 18% de los consultados manifestó haber recibido ayuda de los fiscales y otro 18% recurrió a otras fuentes, como el llamado telefónico a un delegado judicial conocido por la autoridad, a una fuerza de seguridad del establecimiento, recordó la capacitación o consultó a otras autoridades de mesa.

Gráfico 7. ¿Cómo evacuó esas dudas? - PBA

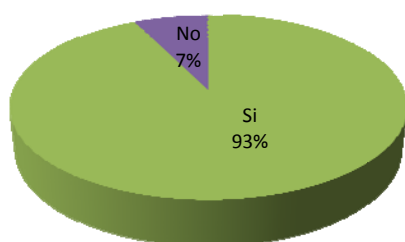


Fuente: elaboración propia en base a las encuestas realizadas en el marco del acompañamiento cívico el domingo 23 de octubre de 2011

II. Disponibilidad de materiales electorales

La pregunta para evaluar si la autoridad de mesa contó con todos los materiales electorales para iniciar a tiempo el proceso electoral reveló que, en su mayoría, todas las autoridades contaron con lo necesario para comenzar el acto. Entre los faltantes más comunes, se encuentran tijeras, marcadores, manuales, viandas y copias de padrones, elementos que no impidieron que se pueda dar inicio al comicio. Un comentario recurrente entre las autoridades encuestadas fue que el sello no marcaba adecuadamente los documentos.

Gráfico 8. ¿En el día de hoy, contó con todos los elementos necesarios para iniciar a tiempo el proceso electoral? - CABA y PBA



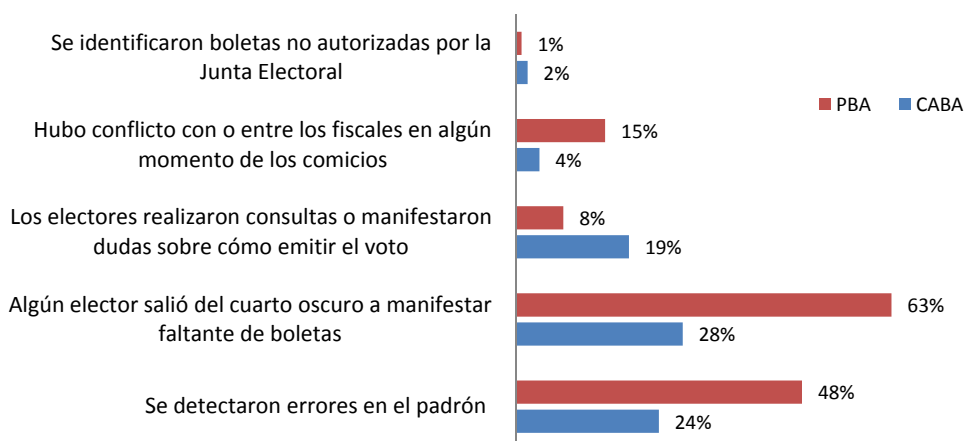
Fuente: elaboración propia en base a las encuestas realizadas en el marco del acompañamiento cívico el domingo 23 de octubre de 2011

III. Situaciones que afectaron el desarrollo del acto electoral

El cuestionario incluyó preguntas orientadas a observar cuestiones que afectaron o podrían haber afectado el normal desarrollo de los comicios. Entre ellas, se preguntó si, durante la jornada, la autoridad de mesa detectó alguna de las siguientes situaciones: i) boletas no autorizadas por la Junta Electoral en el cuarto oscuro; ii) conflictos entre o con fiscales durante la jornada, iii) dudas de los electores sobre cómo emitir el voto; iv) manifestación de faltante de boletas por parte de electores o, v) errores en el padrón.

El gráfico 9 ilustra que, en PBA y CABA, las situaciones más recurrentes fueron la manifestación de faltante de boletas por parte de los electores (63% en PBA y 28% en CABA), y errores en el padrón (48% en PBA y 24% en CABA). En PBA, los conflictos con o entre fiscales ocuparon el tercer lugar con un 15% y en CABA, las dudas por parte de los electores respecto de la forma de emitir el voto se dio en un 19% de los casos.

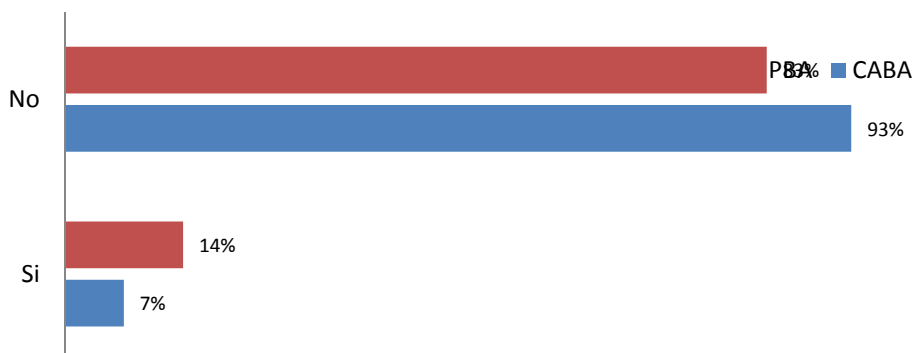
Gráfico 9. ¿Podría informarme si hoy ocurrieron algunas de las siguientes situaciones durante la votación?



Fuente: elaboración propia en base a las encuestas realizadas en el marco del acompañamiento cívico el domingo 23 de octubre de 2011

La siguiente pregunta de esta sección fue si faltaron boletas en el cuarto oscuro que la autoridad de mesa pudo reponer. Tanto en CABA como en PBA, hubo un alto porcentaje de situaciones en las cuales se pudo reponer el faltante. Sin embargo, el porcentaje de casos en los que no pudo resolver la situación es considerable: en PBA el 14% de las autoridades de mesa manifestaron que faltaron boletas que no pudieron reponer y en CABA, el 7%. El gráfico 10 ilustra las respuestas.

Gráfico 10. ¿Faltaron boletas en el cuarto oscuro que no pudo reponer?



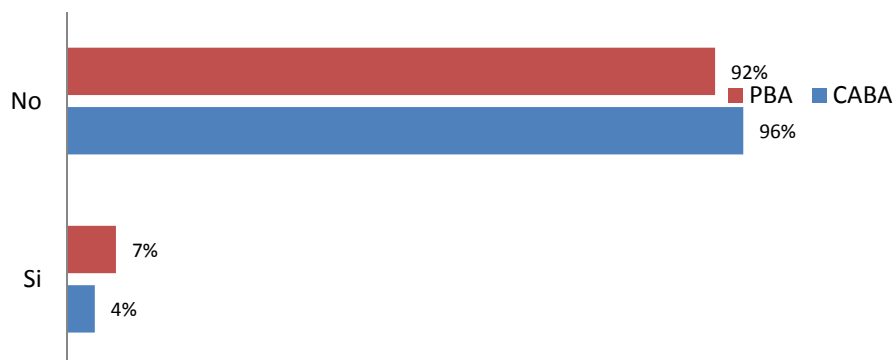
Fuente: elaboración propia en base a las encuestas realizadas en el marco del acompañamiento cívico el domingo 23 de octubre de 2011

También se le consultó a las autoridades si recordaban de qué agrupaciones o alianzas faltaron boletas que no pudo reponer. En su mayoría no lo recordaban, pero los que sí tenían presentes las agrupaciones en cuestión, manifestaron que el Frente Amplio Progresista y la Coalición Cívica fueron los más afectados y, en segundo lugar, el Frente Popular y Compromiso Popular.

Respecto de la percepción de conflictos que afectaran el normal desarrollo del comicio por parte de las autoridades de mesa, más del 90% en ambos distritos expresó que no hubo hasta

ese momento inconvenientes que perturbaran el desarrollo del comicio (92% en PBA y 96% en CABA). El gráfico 11 ilustra esta pregunta.

Gráfico 11. ¿Hubo hasta ahora inconvenientes que afectaron el normal desarrollo del acto electoral?



Fuente: elaboración propia en base a las encuestas realizadas en el marco del acompañamiento cívico el domingo 23 de octubre de 2011

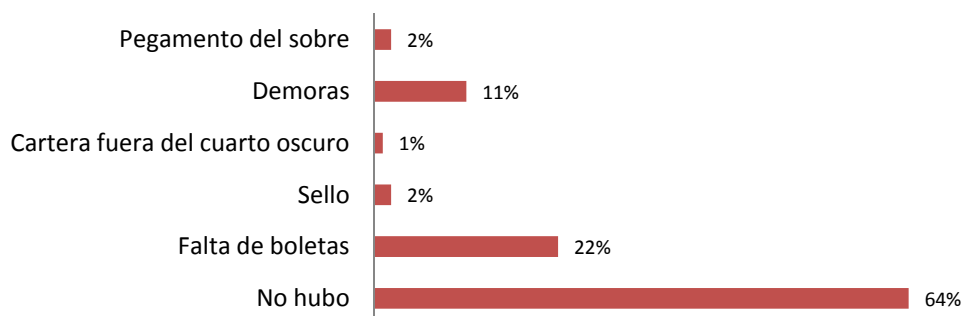
Inmediatamente, se preguntó a los encuestados cuáles habían sido los inconvenientes, mediante una pregunta abierta. Las respuestas más reiteradas fueron: demora para emitir el sufragio por fila de electores y demora por electores que se presentaron con documentación anterior a la que figuraban en el padrón. En menor medida se mencionaron los siguientes casos: falta de autoridades comiciales; problemas con fiscales que entraron al cuarto oscuro sin autorización del presidente y problemas con el acceso para discapacitados.

IV. Quejas de los votantes

La cuarta parte del cuestionario se refirió a las quejas más frecuentes realizadas por los electores en el día del comicio. La mayor parte de las autoridades consultadas expresaron no haber tenido quejas frecuentes (64% en PBA y 76% en CABA).

Entre los que dijeron haber recibido quejas, en PBA prevalecieron las referidas a: la falta de boletas (22% del total de autoridades consultadas), las demoras (11%), y la calidad de los (2%). El gráfico 12 muestra la distribución de respuestas.

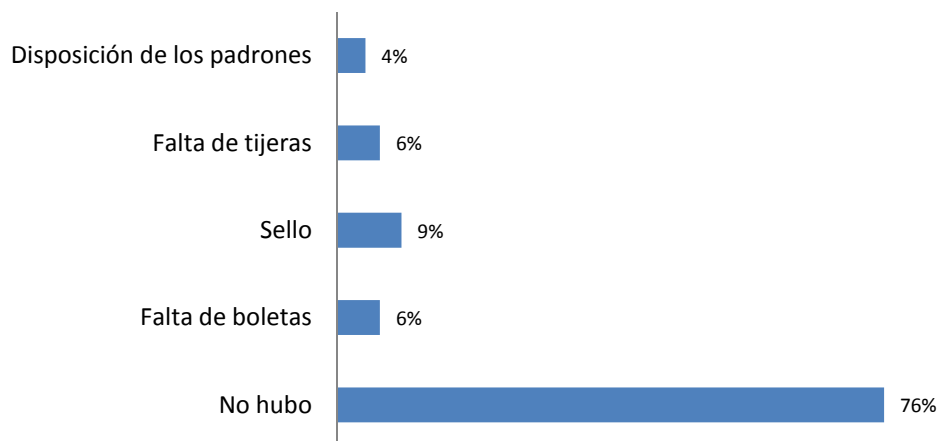
Gráfico 12. ¿Cuáles fueron las quejas más frecuentes recibidas por parte de electores? - PBA



Fuente: elaboración propia en base a las encuestas realizadas en el marco del acompañamiento cívico el domingo 23 de octubre de 2011

En CABA, prevalecieron los reclamos u observaciones de los votantes respecto de la calidad de los sellos (9% del total de autoridades consultadas), la falta de boletas (6%), la falta de tijeras (6%), y la disposición de los padrones (4%).

Gráfico 13. ¿Cuáles fueron las quejas más frecuentes por parte de los electores? - CABA



Fuente: elaboración propia en base a las encuestas realizadas en el marco del acompañamiento cívico el domingo 23 de octubre de 2011

Conclusiones

Algunos hallazgos

Los datos recolectados tienen escasa significación estadística debido a que no se pudo trabajar con una muestra especialmente diseñada para ser representativa del electorado de los dos distritos relevados sino que el despliegue de observadores debió limitarse a los locales autorizados por las respectivas juntas electorales.

El relevamiento tampoco da cuenta de lo ocurrido en cada uno de los momentos del acto electoral ya que las juntas de los respectivos distritos dispusieron que los observadores no estaban autorizados para presenciar la preparación de los locales ni el escrutinio de mesa.

No obstante, teniendo en cuenta estas limitaciones, **los hallazgos del relevamiento muestran que la elección se desarrolló con normalidad y permiten identificar algunas cuestiones relativas a la preparación de las autoridades de mesa y a los inconvenientes y dificultades** que más habitualmente se presentan el día de la elección durante la votación que ameritan un estudio sistemático más profundo para determinar la real magnitud de su incidencia y diseñar e implementar medidas para mejorarlos.

Respecto de la capacitación de las autoridades de mesa los datos muestran que una de cada dos autoridades de mesa consultadas en la provincia de Buenos Aires y una de cada cinco en la Ciudad de Buenos Aires no habían recibido capacitación para desempeñar su tarea. Se puede suponer que esto se debe a que una gran proporción de autoridades de mesa ya había oficiado en este rol con anterioridad. Igualmente, es destacable que el 30% de las autoridades consultadas en provincia de Buenos Aires manifestó haber experimentado dudas respecto de cómo proceder en algún momento de la votación. Entre estos casos, un 51% no contestó como resolvió sus dudas, el 18% expresó haber evacuado sus dudas consultando a los fiscales partidarios y otro 2% dijo haberlo hecho por sí mismo, sin apoyo.

Respecto de los inconvenientes más habituales durante la votación, **las autoridades de mesa consultadas mencionaron en primer lugar el faltante de boletas en el cuarto oscuro (63%**

en PBA y 28% en CABA). Estos datos indican que con el actual sistema de boletas partidarias garantizar la oferta electoral completa en todos y cada uno de los lugares de votación durante toda la jornada electoral se ha convertido en un desafío. Dado que la presencia de todas las opciones electorales es una condición para la plena vigencia del derecho a elegir y ser elegido, es imperioso estudiar detallada y sistemáticamente el fenómeno de la falta de boletas para conocer su magnitud y tomar medidas que permitan superarlo.

El segundo inconveniente más mencionado por las autoridades de mesa fueron los errores en el padrón (48% en PBA y 24% en CABA). Muchos de los errores encontrados pueden deberse a errores de carga producto del ingreso masivo de datos que implicó la reciente informatización del padrón o a defectos de la actualización. La magnitud, origen y causa de los errores en el padrón puede determinarse mediante distintas medidas de control y auditoría. Tener un diagnóstico respecto de esta cuestión resulta fundamental para poder evaluar en el futuro el impacto de la informatización en la calidad del registro de electores.

La primera experiencia de acompañamiento cívico en las elecciones del 23 de octubre de 2011

El monitoreo de las elecciones consiste en observar directa, detallada y sistemáticamente el proceso electoral o algún aspecto del mismo para constatar el cumplimiento de la legislación electoral, la imparcialidad, la equidad y la transparencia de los comicios. La información así obtenida puede luego ser utilizada para formular recomendaciones que permitan mejorar el funcionamiento y/o la legislación que regula el proceso electoral.

En general, el monitoreo de los procesos electorales forma parte de los mecanismos de control que protegen la integridad de la administración electoral y la participación de los partidos políticos, candidatos y electores. El monitoreo contribuye a asegurar el respeto del marco legal que rige el proceso electoral y disuade el desarrollo de actividades cuestionables. Además, la difusión pública de los resultados del monitoreo fortalece la transparencia de los procesos electorales y fomenta la rendición de cuentas por parte de las autoridades electorales tanto como la responsabilidad por parte de los distintos actores involucrados en el desarrollo de los comicios (partidos, candidatos, electores, fiscales, autoridades de mesa).

El monitoreo puede ser desarrollado por parte de una agencia gubernamental, por una instancia de auditoría oficial, por los medios de comunicación, por los partidos (a través de sus fiscales) o por organizaciones no gubernamentales o grupos internacionales de observación.

El monitoreo cívico de los procesos electorales consiste en la supervisión del proceso electoral realizada por grupos organizados de la sociedad civil. Estas organizaciones recopilan información a través de sus equipos de investigadores, analizan los datos recolectados, valoran la calidad de la elección y publican sus conclusiones. Para contribuir efectivamente al fortalecimiento del proceso electoral el monitoreo debe respetar los principios de imparcialidad e independencia que garanticen neutralidad y objetividad del monitoreo y de las conclusiones que se desprendan de ella; respeto a la legislación vigente y a las instituciones, los partidos políticos y los actores que participan del proceso, y la no sustitución y no injerencia en el proceso electoral.

La Cámara Nacional Electoral se hizo eco de los reclamos de distintas organizaciones de la sociedad civil que trabajan para contribuir al fortalecimiento de la calidad de las elecciones, y emitió el pasado 13 de octubre de 2011 la Acordada Extraordinaria N° 128 que establece algunas pautas básicas para cobijar y reglar la participación de la sociedad civil organizada en actividades de monitoreo y seguimiento del proceso electoral.

En el marco de esta acordada, CIPPEC y Poder Ciudadano solicitaron autorización a la Cámara Nacional Electoral para desarrollar tareas de monitoreo durante las elecciones nacionales del 23 de octubre de 2011 en los distritos de CABA y PBA. Ambas organizaciones fueron autorizadas y las juntas electorales de esos distritos emitieron sendas actas informando los locales en los que los equipos de campo estaban autorizados a realizar el acompañamiento cívico (12 en CABA y 12 en PBA) y con instrucciones para el desarrollo de las tareas. En ambos casos se estableció que los investigadores no podrían ingresar a las escuelas antes del inicio de los comicios ni permanecer en las mismas después del cierre de las mesas para presenciar el escrutinio. Ambas actas especificaban que los investigadores no estaban autorizados para interrogar o solicitar la colaboración de autoridades de mesa, fiscales, delegados judiciales o electores, sino que sólo podrían observar (en el sentido más estricto del término) y tomar nota.

Recomendaciones

Los hallazgos presentados más arriba deben ser corroborados con estudios más abarcadores, detallados y sistemáticos que permitan elaborar un diagnóstico preciso sobre la cobertura de la capacitación brindada a las autoridades de mesa, la magnitud del problema de la distribución y falta de boletas durante la votación, y al calidad de los padrones.

Con este fin es recomendable en elecciones futuras permitir, tal como es habitual en las actividades de seguimiento y acompañamiento cívico que frecuentemente se realizan en otros países de la región, que las organizaciones, habiendo informado oportunamente el despliegue territorial que requiere su trabajo, puedan definir sus puntos muestrales de acuerdo a criterios metodológicos preestablecidos para que la información recolectada sea representativa de los distritos relevados.

También sería recomendable permitir que los investigadores conversen con las autoridades de mesa, los fiscales, los electores, los delegados judiciales y la fuerzas de seguridad, para obtener información lo más completa posible que incluya además de las observaciones, las percepciones de los actores respecto del desarrollo del acto electoral y la tarea que les tocó desempeñar en el mismo. Los equipos de trabajo deben recibir capacitación previa que les permita realizar una recolección de datos acabada y detallada sin interferir con ello en el normal desarrollo de los comicios. Además, los inscriptos como responsables del trabajo de campo tienen la responsabilidad de garantizar que el trabajo de recolección de datos se realice bajo estas condiciones. El acompañamiento cívico que habitualmente se realiza en la mayoría de los países de la región funciona con estos estándares sin poner en riesgo el normal desarrollo del acto electoral.

Por otro lado, la información recolectada en observaciones no participantes del acto electoral realizadas por CIPPEC en las elecciones del nivel provincial en Salta, Santa Fe y Córdoba durante 2011 muestra que la constitución de las mesas, la preparación de la urna, el llenado de actas y demás documentos del comicios son momentos cruciales del acto electoral en los que también son habituales las dudas y errores por parte de las autoridades de mesa. Por este motivo creemos que es recomendable permitir a las organizaciones de la sociedad civil llevar a cabo tareas de monitoreo cívico durante los momentos de preparación de los locales, apertura del acto electoral, cierre y escrutinio en mesa. Esto permitiría extender la contribución del monitoreo cívico a las garantías de integridad a todos los momentos del acto electoral y, al mismo tiempo, obtener información sistemática sobre los inconvenientes que pueden presentarse más allá del momento de emisión del sufragio.

Equipo de Trabajo

Julia Pomares, Laura Zommer, Nicolás Fernández Arroyo, María Page, Anastasia Peralta Ramos, Luciana Polischuk, Francisco Kotbra, Soledad Zárate, Ana Soffietto, Melina Nacke, Magdalena Del Rosal, Mocaela Cellucci, Mariana Pratzs, Victoria Quayat, Guillermo Corengia, Lorena Schejtman, Ramón Recalde, Luisima Victoria Posse, Sofia Duarte, Florencia Dezotti, Natalia Gauna Musitani.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org . No está permitida su comercialización.