

Fortaleciendo los procesos electorales de la CABA:  
Contribución para la implementación de la Boleta  
Única de la Ciudad

**Informe de Observación de las Elecciones  
Regionales y Municipales, Perú 2014**

Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC  
Soledad Zárate | Coordinadora de Proyectos



# Informe de Observación Elecciones Regionales y Municipales, Perú 2014

Octubre 2014

## Introducción

A comienzos de octubre de 2014 se realizaron en Perú las Elecciones Regionales y Municipales para elegir un total de 12692 autoridades.<sup>1</sup> En el marco del convenio de colaboración específica “Fortaleciendo los procesos electorales de la CABA: Contribución para la implementación de la Boleta Única de la Ciudad en 2015” mediante el cual CIPPEC proporciona asesoramiento al Ministerio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la implementación del régimen de primarias y de boleta única, se realizó una misión de observación electoral en ese país.

Varios factores hicieron de esta elección una experiencia valiosa. Por un lado, la práctica histórica del Perú en el uso de la boleta única papel (de acuerdo a la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859 adoptó el sistema de boleta única para todas las categorías en 1997). Por otro lado, en esta elección se implementaron dos pruebas piloto de nuevas tecnologías en algunos distritos del Perú: el sistema de escrutinio automatizado (SEA)<sup>2</sup> y un sistema de votación electrónica.

A partir de la actividad de observación CIPPEC pudo atestiguar “in situ” el funcionamiento de ambos instrumentos de votación (boleta única papel y electrónica) de manera integral, es decir, en todas las instancias del proceso electoral: apertura, desarrollo, escrutinio y transmisión de resultados.

Este informe se realiza sobre la experiencia de campo provista por la visita a 4 centros de votación ubicados en Lima metropolitana<sup>3</sup>. Por lo tanto, no es la pretensión de este documento presentar conclusiones acerca del desarrollo en general de los comicios, sino describir una serie de aspectos que, de cara a la implementación de un sistema de votación similar, pudieran resultar de utilidad para la Ciudad de Buenos Aires.

En el punto 1 se explican las principales características del sistema de boleta única y del sistema electrónico de votación implementado en 7 distritos. En el punto 2 se describe el desarrollo de la jornada electoral y las principales contingencias ocurridas ese día. En el punto 3 se presentan una serie de aprendizajes relevantes a considerar para la implementación de la Boleta Única en la Ciudad de Buenos Aires. Finalmente, en el punto 4 se anexan fotografías ilustrativas de los aspectos mencionados en el apartado anterior.

---

<sup>1</sup> Se eligieron 25 presidentes y vicepresidentes regionales, 274 consejeros regionales, 195 alcaldes provinciales, 1751 regidores provinciales, 1647 alcaldes distritales y 8775 regidores distritales.

<sup>2</sup> Con el objetivo de disminuir el margen de error al trasladar los datos contenidos en las actas de escrutinio confeccionadas manualmente por las autoridades de mesa, la ONPE decidió implementar un sistema de escrutinio automatizado en 36 distritos electorales (2,8% del padrón electoral nacional).

<sup>3</sup> Escuela N° 6009 “Miguel Grau”, Girón Chico, Pucusana; Escuela 603 “Virgen Inmaculada del Rosario”, San Bartolo; Escuela N° 6013 “Víctor Andrés Belaunde Diez Canseco”, Universidad Nacional Ricardo Palma.

# 1. Sistemas de votación empleados en los comicios

## *Sistema de Boleta única papel*

El sistema de boleta única en papel se implementó en todos los distritos del Perú a excepción de aquellos en los que se testeó el sistema de votación electrónica. Votaron bajo este sistema 21.268.070 electores (98,5% del padrón nacional de electores).

¿Cómo se vota con este sistema?

El elector presenta su DNI al presidente de mesa, quien comprueba su identidad. Luego, recibe del presidente de mesa, la cédula (boleta única) firmada y doblada, junto a un bolígrafo de tinta indeleble. Verifica que el elector ingrese sin compañía a la cámara secreta (box de votación) donde marca su preferencia electoral para cada cargo a elegir. Al salir de la cámara secreta, el elector deposita la cédula doblada en un ánfora (urna electoral). Luego, marca su huella dactilar en el padrón y lo firma. Por último, el presidente de mesa pega un holograma en el DNI del elector y se lo devuelve.

### Frente y reverso de la boleta única papel



### *Sistema de voto electrónico*

El sistema de votación electrónica provisto por la empresa española ScytI se implementó en 5 distritos de Lima metropolitana, 1 de la provincia del Callao y 1 en la provincia de Cañete. En total 33835 electores (1,5% del padrón nacional de electores) utilizaron el sistema.<sup>4</sup>

¿Cómo se vota con este sistema?

El elector presenta su DNI al presidente de mesa, quien comprueba su identidad. Luego, recibe del presidente de mesa, la tarjeta de activación de la cabina de votación electrónica. Se dirige a la cabina de votación electrónica, la activa introduciendo la tarjeta que le dio el presidente de mesa y emite su voto. Para esto debe oprimir sobre la pantalla táctil (cedula de votación electrónica) al candidato de su preferencia. Al finalizar se imprime una constancia de voto en forma automática. El elector retira la tarjeta de activación y deposita la constancia de voto en el ánfora (urna de votación), devuelve la tarjeta de activación y recibe su DNI con la constancia de voto (holograma autoadhesivo).

### **Estación de comprobación de identidad**




---

<sup>4</sup> La Oficina Nacional de Procesos Lectorales de Perú (ONPE) realizó otras dos pruebas piloto con este sistema en 2011: en el distrito de Pacarán durante la segunda elección presidencial y en Santa María del Mar durante las elecciones municipales de Lima Metropolitana.

## Cabina de votación electrónica



## 2. Desarrollo de la jornada electoral

La jornada electoral se desarrolló con normalidad. No se reportaron hechos que alterasen el funcionamiento de los comicios más que las contingencias que se describen a continuación:

- **Los centros de votación que emplearon voto electrónico demoraron la apertura más de lo establecido como margen de tolerancia por la ONPE (media hora).** El retraso en la apertura obedeció principalmente a dos causas: (i) falta de quórum en las mesas de votación<sup>5</sup>; (ii) impericia de las autoridades en la fase de apertura, lo que dejó traslucir el bajo alcance de la capacitación previa de las autoridades de mesa. Por citar un caso, en uno de los colegios observados la primera mesa de votación abrió a las 9.30 am de la mañana cuando el horario legal de apertura del comicio es a las 8.00 am.
- **En los centros de votación visitados los capacitadores instruían sobre cómo votar a través de afiches secuenciales, si bien tenían a su disposición máquinas de voto electrónico.** Esta práctica no es beneficiosa y desaprovecha el genuino interés de los electores por aprender a votar.
- **La información para elector no siempre estaba colocada en lugares accesibles a la vista** lo cual dificultaba su lectura o impedía encontrarla fácilmente.
- **El escrutinio provisorio de mesas con boleta única fue (en algunos casos observados) desordenado y prestó a la confusión de las autoridades de mesa.** Por otro lado, las

<sup>5</sup> Cada mesa receptora de votos cuenta con 3 autoridades de mesa. La mesa se constituye con 2/3 de sus miembros presentes. Si esto no curre hasta las 8.30 AM se convoca al primer votante de la mesa para que se sume como autoridad y entonces, se da inicio al comicio.

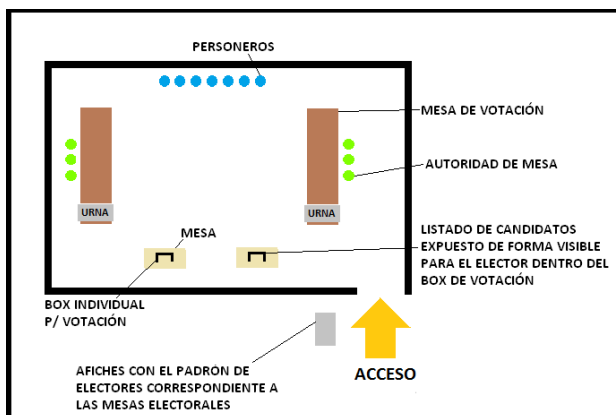
dificultades que fueron surgiendo en el devenir del proceso electoral no siempre fueron resueltas del mismo modo.

### 3. Aprendizajes para la implementación del sistema de boleta única en la Ciudad de Buenos Aires

*Acerca del sistema de Boleta Única papel*

1. **Transparencia en el recuento, visibilidad en la confección de actas y organización del escrutinio de mesa.** De acuerdo a lo dispuesto por la ONPE en cada aula se armaron dos (2) mesas electorales cada una con un (1) box de votación. Aunque esta dinámica facilita la fiscalización por parte de los partidos al permitir que un mismo fiscal pueda fiscalizar dos mesas electorales al mismo tiempo, la disposición dificulta la dinámica de escrutinio.<sup>6</sup> Al realizarse de manera simultánea dos escrutinios en un mismo espacio físico de dimensiones pequeñas las autoridades de mesa se pisan en el recuento de los votos y obligan a los fiscales a atender dos escrutinios al mismo tiempo, por lo que realizan su tarea de fiscalización a medias para cada una de las mesas. Por otro lado, para las mismas autoridades el recuento se torna caótico y aumentan las posibilidades de cometer errores.

**Infografía 1: Disposición del recinto de votación**



2. **Predominio de un criterio unívoco en los procesos de resolución de contingencias.**

Es clave que existan instrucciones precisas para las autoridades de mesa acerca del modo en que se deben resolver las eventualidades que pudieran surgir en cualquier fase del proceso electoral. La capacitación de las autoridades de mesa juega aquí un rol muy importante. Sin embargo, en el escrutinio de mesa de los centros de votación en

<sup>6</sup> En las elecciones 2011 de provincia de Santa Fe hubo 2 boxes (o más dependiendo de los m2 que tuviese el aula) por mesa de votación, pero a diferencia de Perú en cada aula se dispuso una sola mesa de votación.

los que se utilizó la boleta única papel, las contingencias ocurridas durante el recuento de votos se resolvieron de modo diferente. Por caso, aún en una misma aula dos mesas procedían de manera diferente para realizar el recuento de votos.

*Acerca del sistema de voto electrónico.*

1. **La puesta en cero<sup>7</sup> de la máquina constituye un aspecto central en la fase de apertura del acto electoral** ya que brinda confianza a los fiscales partidarios e inviste de legitimidad al sistema. Por eso, durante las capacitaciones a las autoridades de mesa debe enfatizarse la centralidad que tiene esta acción al comienzo del comicio, haciendo hincapié en el hecho de que **el acta donde consta la puesta en cero debe ser exhibida ante los fiscales**. También, es importante que los fiscales sepan que tienen derecho a verla y que pueden exigir hacerlo. Las características del sistema de partidos peruano en el que predominan unos pocos partidos de alcance nacional junto a una vasta cantidad de partidos y movimientos regionales o departamentales, sin una estructura estable y con baja capacidad de reclutamiento de fiscales, hace más tolerable estas falencias en la apertura de los comicios, pero en países con una cultura de fiscalización más arraigada y combativa una circunstancia similar podría ocasionar mayor tensión e impacto negativo en el desarrollo de la votación.
  
2. **La introducción de un sistema de votación nuevo demanda a los implementadores un esfuerzo extra de capacitación en dos planos: votantes y autoridades de mesa.** La capacitación es un engranaje clave del proceso electoral, más aún si se implementa un sistema de votación nuevo. Si este componente falla indefectiblemente repercute en el resto de las fases y actores que intervienen en el comicio. Por este motivo es importante:
  - Propender a la universalización de la capacitación de las autoridades de mesa y electores.
  - Realizar campañas de capacitación pública y de difusión del nuevo sistema de votación de amplia penetración territorial.
  - Si se realiza capacitación en los centros de votación es importante que los capacitadores tengan un encuadre pedagógico acorde al tipo de público con el que interactúan. También, es preciso tener en cuenta que las personas que no recibieron capacitación previa se enfrentan por primera vez a un nuevo sistema de emisión del sufragio en el instante en que se acercan al punto de capacitación dispuesto en el centro de votación. La interacción (y familiarización) con el nuevo sistema se da en ese preciso momento.

---

<sup>7</sup> Es el procedimiento mediante el cual se emite un acta que es la prueba de que la máquina electrónica de votación no tiene cargado ningún voto.

3. **Información clara y a la vista del elector.** Ante la implementación de nuevos sistemas de votación no solo es preciso que la información exista. Hay, al menos, otras dos condiciones importantes: la información debe ser clara y exhibirse en sitios que estén fácilmente al alcance del elector (preferentemente a la altura de la vista).

#### 4. Fotografías



La pantalla táctil del sistema de voto electrónico contenía terminales de USB habilitados lo cual es peligroso y puede generar polémica respecto a la confiabilidad del sistema de votación.





Capacitadores en los centros de votación enseñando los pasos del sistema de votación electrónico a los electores mediante un afiche secuencial.



Las máquinas en los puntos de capacitación apostados en los centros de votación observados no eran utilizadas para brindar capacitación a los electores.



CDPE: LIMA SUR - SAN JUAN DE MIRAFLORES  
 Distrito: PUCUSANA  
 Local: IE 6009 MIGUEL GRAU SEMINARIO - Pabellón: 100

Grupo de Votación	Pabellón	Piso	Aula	Mesa
039490	100	2	101	039490
047631	100	2	101	047631
047632	100	2	102	047632
047634	100	2	102	047634

Los carteles informativos colgados a la altura de los balcones no eran fácilmente identificables ni visibles para los electores.