Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

Resultados ajustados: una mirada desde la experiencia peruana

Percy Medina
Transparencia, Perú

"Siento señalar que al despedirme de esta contienda no lo hago con la certeza de haber sido derrotada en las urnas, sino con la percepción de que mi eliminación se ha labrado en las mesas"
Lourdes Flores, 3 de mayo de 2006

A manera de introducción

El siglo XXI encontró en América Latina organismos electorales que, en mayor o menor medida, son instituciones profesionales y confiables que al organizar elecciones garantizan el respeto de la decisión soberana de los ciudadanos. Tienen para ello, en la mayoría de los casos, las herramientas legales y técnicas que les permiten reflejar la voluntad popular en resultados electorales aceptados por todos.

Hace menos de un siglo el panorama en nuestro continente era muy distinto. En la mayoría de nuestros países las elecciones se daban en medio de procesos bastante rudimentarios y muy poco confiables. El fraude electoral era moneda corriente para la definición de los gobernantes y muchas democracias lo eran sólo de fachada.

En el Perú, desde la independencia en 1821 hasta 1963, casi siglo y medio después, no hubo elecciones con las garantías y estándares que hoy se exigen en cualquier proceso electoral. Los pocos comicios que se llevaron a cabo a lo largo de esos años estuvieron marcados por la precariedad institucional, la normatividad insuficiente y en algunos

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

casos, hasta la ausencia de libertades civiles indispensables para un adecuado ejercicio del voto.

Si bien en 1931 se aprobó un Estatuto Electoral[37] que cambió de manera importante la legislación y creó al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) como una autoridad autónoma del poder político, las condiciones básicas de los procesos electorales no cambiaron significativamente de manera inmediata. No obstante ello, a lo largo de esos años se realizaron varios comicios con resultados que nadie cuestionó y que dieron paso a autoridades con alta legitimidad democrática. Además, desde 1931 y particularmente desde 1980, tras el regreso de la democracia después de doce años de gobierno militar, las reglas y procedimientos electorales se fueron perfeccionando hasta tener hoy un régimen electoral que nadie cuestiona.

En el resto de América Latina, con escasas excepciones, el camino transitado ha sido similar. De escenarios electorales caracterizados por la desconfianza, cuando no por el abierto fraude electoral, se ha llegado a un momento en el que casi la totalidad de los gobernantes latinoamericanos gozan de legitimidad de origen.

No obstante ser esto una realidad indiscutible, de cuando en cuando aparecen las sospechas y las denuncias de fraude electoral, y se instala alrededor de los comicios la desconfianza.

I. No existe la elección perfecta

Ni los mecanismos electorales más desarrollados, ni la tecnología de punta, pueden garantizar que un proceso electoral esté completamente libre de irregularidades. Siempre se producirán hechos no contemplados por las normas, o vulneraciones mayores o menores de la legislación. Lo importante es que esas irregularidades no afecten el resultado de la elección y que de identificarse los culpables, éstos sean sancionados. Sin embargo, en una elección caracterizada por la sospecha cualquier pequeña irregularidad dará pie a denunciar el proceso. Por ello, aprender de la historia supone analizar los errores cometidos así como las buenas prácticas desarrolladas, para extraer

[37] DL 7177.

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

lecciones que ayuden a disminuir el riesgo de sospechas sobre los comicios.

El presente texto buscará extraer aprendizajes a partir de los últimos procesos electorales en Perú, particularmente a partir de las elecciones presidenciales de abril de 2006 que produjeron un resultado muy ajustado en la primera vuelta electoral, entre los candidatos Alan García y Lourdes Flores. En las páginas siguientes el lector encontrará una sintética descripción del marco legal de las elecciones presidenciales que ayudará a entender el sistema electoral, un resumen de los principales hechos del proceso electoral 2006 y un conjunto de lecciones aprendidas desde la perspectiva de los organismos electorales, los partidos políticos y los observadores electorales.

II. Contexto legal de las elecciones presidenciales en Perú

En el Perú, para ser elegido presidente de la República se requiere obtener más de la mitad de los votos válidos, es decir, sin considerar los votos nulos o emitidos en blanco. Si ningún candidato obtiene esta mayoría absoluta, los dos que alcanzaron las más altas votaciones participan en una segunda elección que debe realizarse dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los resultados. Junto con el Presidente de la República son elegidos dos vicepresidentes, quienes postulan, con el primero, en una fórmula conocida como plancha presidencial.

Las elecciones se desarrollan a lo largo de ocho horas continuas de votación en más de 88,000 mesas de sufragio en el país y el extranjero[38]. Culminado el acto de votación los miembros de mesa, quienes son las máximas autoridades electorales en sus mesas de sufragio, escrutan los votos, llenan y firman las actas oficiales con los resultados contabilizados y destruyen las cédulas de votación. Esos votos no son susceptibles de ser contados nuevamente porque la ley no lo permite, y porque físicamente dejan de existir una vez que

38 En las elecciones generales de 2006 se instalaron 88,481 mesas en 1833 distritos ubicados en 195 provincias del país y en 264 ciudades del exterior.

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

han sido llenadas las actas electorales. A este tipo de cómputo se lo denomina usualmente "acta mata voto".

Muchos observadores internacionales se sorprenden al saber que las cédulas de sufragio se destruyen al culminar el escrutinio haciendo imposible un recuento de votos. Allí donde el recuento es posible, éste funciona como una garantía para cerciorarse de que se haya hecho un buen escrutinio. En el Perú y en otros países, en cambio, la irrevisabilidad de ese escrutinio aparece históricamente -y funciona hoy- como una garantía de que los resultados no serán cambiados a gusto de las autoridades de turno. La última palabra sobre los resultados de cada mesa se pronuncia en la mesa misma con participación de los representantes de los distintos partidos, llamados personeros de mesa.

Estos actores electorales, como veremos más adelante, resultan fundamentales para el desarrollo de la elección y para garantizar la certeza de los resultados. Su labor se inicia desde el momento mismo de la instalación de la mesa cuando tienen que revisar los materiales electorales, vigilar el acondicionamiento de la cámara secreta, firmar todas las cédulas de sufragio y el acta de instalación. Ello supone también verificar que quienes se desempeñarán como autoridades electorales en la mesa sean los llamados por la ley a hacerlo.

De acuerdo con la legislación peruana las mesas de sufragio están conformadas por un presidente, un secretario y un tercer miembro. Constituyen un cuerpo colegiado que toma decisiones por mayoría, las cuales sólo son revisables por un Jurado Electoral Especial y, finalmente, por el Jurado Nacional de Elecciones. Los titulares son sorteados junto con tres suplentes entre los electores con mayor grado de instrucción en cada mesa electoral. Si al momento de la instalación no estuviera uno o más de los titulares, ocupan sus lugares los suplentes y de no ser los sorteados suficientes para completar la mesa, se llama a ocupar esos lugares a electores de la fila de votación.

Muchos partidos instruyen a sus afiliados para que se instalen en los primeros lugares de la fila con la finalidad de que se conviertan en los miembros de mesa si no asisten ni los titulares ni los suplentes. Sólo si la mesa se completa con los ciudadanos sorteados dichos

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

afiliados ocupan su lugar como personeros. Esta antigua práctica se sustenta en que los miembros de mesa son, como se ha dicho, las autoridades electorales que toman las decisiones en las mesas de votación, mientras los personeros muchas veces tienen un papel secundario.

Además de los personeros de mesa los partidos pueden presentar otros dos tipos de personeros: los legales y los técnicos. Existen personeros legales y técnicos de carácter nacional y subnacional.

Los personeros legales nacionales se acreditan ante el JNE y tienen la atribución de interponer, en representación de su agrupación, todo tipo de recurso o impugnación en relación a cualquier acto que ponga en duda la transparencia electoral. En la práctica son los representantes legales de los partidos en contienda y son los enlaces del aparato partidario con las autoridades electorales. Los personeros técnicos nacionales se acreditan también ante el JNE, pero su labor está vinculada fundamentalmente con las actividades que desarrolla la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), organismo encargado de organizar y ejecutar las elecciones en Perú. Entre sus atribuciones está el solicitar y recibir información en relación con todos los aspectos logísticos, de seguridad e informáticos relacionados con el proceso electoral. Asimismo, participar en los simulacros y pruebas de los sistemas de cómputo.

En el ámbito subnacional los personeros legales y técnicos se acreditan ante los jurados electorales especiales y desarrollan, en su respectivo ámbito, las mismas funciones que los nacionales. En la práctica los partidos no llegan a acreditar a todos los personeros necesarios en el ámbito subnacional y, en general, los que desempeñan dicha función no han desarrollado suficientemente las capacidades que se requerirá para cumplir con ese encargo.

III. La complejidad de la elección de 2006

Cada cinco años se celebran en Perú elecciones generales, en las que se renueva tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo. En otra fecha y cada cuatro años se realizan las llamadas elecciones regionales

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

y municipales para renovar presidentes regionales y alcaldes, así como consejos regionales y concejos municipales en todo el país.

En las elecciones generales de 2006 los peruanos elegimos también, y por primera vez mediante voto directo, a nuestros representantes ante el Parlamento Andino. Es decir, en esta ocasión los peruanos fuimos convocados para votar en tres elecciones en la misma fecha, en las cuales, por lo demás, participó un número bastante elevado de agrupaciones políticas. Después de las tachas y depuraciones 20 listas compitieron por la Presidencia de la República, 24 postularon candidatos al Congreso y 19 hicieron lo propio en relación con el Parlamento Andino[39].

Ese número de candidatos generó, como es obvio, no sólo cédulas de votación grandes y difíciles de manejar, sino escrutinios más largos, en algunos lugares realizados con velas por carecer de fluido eléctrico, incrementándose así las posibilidades de errores en las sumas y en la información consignada en las actas. Actas, como se ha dicho, que constituyen la última palabra en cuanto a los resultados, pues los números ahí consignados no pueden cotejarse con ninguna otra evidencia.

Siendo así, resultaba vital para los partidos políticos tener personeros en cada una de las más de 88,000 mesas del país y el exterior, lo que no fue conseguido por ninguna de las agrupaciones participantes. Según información muestral obtenida por la Asociación Civil Transparencia, al momento del escrutinio el Partido Aprista tuvo personeros en el 78,6% de las mesas, Unidad Nacional en el 77,8% y Unión por el Perú en el 75,5%[40].

Es decir, la cobertura de personeros de las tres agrupaciones con mayor intención de voto fue en promedio relativamente alta a nivel nacional. Sin embargo, aunque no hay cifras confiables al respecto, se

39 La elección para el Congreso de la República y para el Parlamento Andino se hace utilizando doble voto preferencial, lo que hace aún más complejo el escrutinio. En total participaron 2585 candidatos para la elección de Congreso de la República (en 25 circunscripciones) y 242 para la del Parlamento Andino.

40 La cobertura de personeros durante el inicio de la votación fue bastante menor en los tres casos. Unidad Nacional cubrió un 54,1% de las mesas de votación, Unión por el Perú un 54,1% y el Partido Aprista Peruano un 44,1%.

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

sabe que hubo una mayor concentración en centros urbanos, con una cobertura cercana al 100% en muchos lugares, y una movilización bastante menor en distritos alejados de las ciudades y en áreas rurales.

El peso electoral de las ciudades hace que sea más importante garantizar maquinarias de control del voto en estos conglomerados antes que en las circunscripciones que aportan pocos votos. Lo que no preveía esta estrategia era la posibilidad de resultados ajustados, que hacen que cada pequeño distrito también cuente para la suma final.

IV. Resultados ajustados en elecciones peruanas

Si pasamos revista a los resultados de las elecciones presidenciales a lo largo del siglo XX, incluidos los triunfos cuestionados, encontramos que, salvo en un caso, en todos los demás el ganador aventajó al segundo candidato por varios puntos porcentuales[41]. La excepción se dio en las elecciones presidenciales de 1962, que desembocaron en un golpe de estado. Haya de la Torre, el candidato del Partido Aprista Peruano, obtuvo 557,047 votos y su competidor más cercano, Fernando Belaúnde Terry, 544,180, es decir, tan sólo 12,867 votos menos. En un padrón de poco más de 2,200.000 electores ese número de votos suponía alrededor de medio punto porcentual. Los resultados inicialmente no fueron muy claros y la prensa adepta a cada candidato se adelantó a proclamarlos como ganadores. La confusión duró dos semanas más y las mutuas acusaciones llevaron al país a una situación de incertidumbre. Finalmente, las Fuerzas Armadas dieron un golpe de estado, anularon las elecciones y convocaron a nuevos comicios un año después.

Sin ánimo de extendernos en describir este antecedente, conviene anotar que el candidato Haya de la Torre no era un candidato cualquiera. Después de treinta años de persecuciones y exclusión del sistema político, seguía siendo percibido como un político peligroso para poderosos intereses, además de representar al partido enemigo

41 Algunas de estas elecciones por razones diversas se dieron con un solo candidato.

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

de los militares. Pero, ¿qué hubiera ocurrido si el resultado no hubiera sido tan ajustado? ¿Hubiera sido tan fácil el golpe de Estado de 1962? Probablemente, a pesar del veto que pesaba sobre Haya, sus opositores habrían tenido que reconocer su triunfo. ¿Y qué hubiera ocurrido si un resultado, así de ajustado, se hubiera dado entre dos candidatos que no despertaran ni odios ni pasiones? Tal vez nadie hubiera considerado necesario un golpe de Estado.

V. El imprevisto empate del 2006

Como ya se señaló, en la elección de abril de 2006 compitieron veinte candidatos por la Presidencia de la República, pero la mayor proporción del voto se concentró en tres de ellos: Ollanta Humana, de Unión por el Perú; Lourdes Flores, de Unidad Nacional, y Alan García, del Partido Aprista. Estos tres candidatos sumaron 66% de las preferencias electorales. A lo largo de la campaña, y dependiendo del momento y de la empresa encuestadora, los tres figuraron en la dupla que previsiblemente disputaría la segunda vuelta electoral.

El día de la elección, una vez culminada la votación y finalizado el plazo en el que está prohibido difundir proyecciones electorales, las empresas encuestadoras presentaron los resultados de las encuestas a boca de urna realizadas a lo largo del día. Las proyecciones mostraban el primer lugar del candidato Ollanta Humala con alrededor de 30% de los votos y un empate estadístico entre Lourdes Flores y Alan García[42].

Aunque los expertos han repetido hasta el cansancio que la metodología de las llamadas encuestas de boca de urna no permite proyectar confiablemente el resultado electoral, su difusión es una tradición en el Perú y constituye normalmente la imagen del resultado que queda grabada en las retinas de los electores. Por lo tanto, aunque nada estaba dicho aún oficialmente, se sabía que habría una segunda vuelta entre Ollanta Humala y alguno de los otros dos favoritos. Lo

[42] Apoyo, CPI, Datum y POP anunciaron diferencias entre García y Flores inferiores al margen de error de su encuesta. Apoyo proyectó 24,5% para Alan García y 24,2% para Lourdes Flores, mientras CPI en orden inverso adjudicaba 25,8% para Flores y 24,0% para García.

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

que no podía saberse en ese momento era cuánto tardaría la autoridad electoral en revelar el resultado que definiera oficialmente al segundo competidor.

La misma noche de la elección la ONPE anunció resultados al 52.7%, dando una muy ligera ventaja a Lourdes Flores[43]. A partir de esos resultados y del optimismo de su entorno, Lourdes Flores invocó a García a aceptar su derrota electoral como ella hizo cinco años atrás en una fecha similar. Por su parte, García señaló que su partido ya estaba en la segunda vuelta y anunció que empezaría a preparar la segunda fase de la campaña.

A lo largo de la semana siguiente, ambos partidos reivindicaron el triunfo y señalaron razones para sustentar su convicción. Lourdes Flores fijó sus esperanzas en los votos emitidos en el extranjero, no computados aún a la espera de la llegada de las actas por valija diplomática. Alan García confiaba en los votos emitidos en las zonas rurales, que todavía no aparecían en el cómputo anunciado.

Inicialmente los avances parciales emitidos por la ONPE parecían dar la razón a García, pues conforme se avanzaba en computar los votos emitidos en las zonas más alejadas de las ciudades principales, su votación se fue incrementando. Al 80,05% de los votos computados Humala se consolidó por encima del 30% y García apareció segundo, superando a Flores por 9 décimas de punto[44]. Al 90.05%, ocho días después de los comicios, esta diferencia se redujo ligeramente a 8 décimas, lo que representaba poco más de 90,000 votos. En consecuencia, ambos partidos se reafirmaron en sus triunfos.

Mientras tanto, fuera de la escena mediática, los personeros de ambas agrupaciones participaban de intensas jornadas caracterizadas por la impugnación de actas y las denuncias cruzadas de manipulación de resultados. El Partido Aprista denunció irregularidades durante la votación en Milán, Miami, Nueva York, Madrid y Barcelona. Por su parte Unidad Nacional cuestionó los resultados de actas provenientes de mesas electorales en provincias de alta ruralidad en las que no

43 Ollanta Humala: 27,8%, Lourdes Flores: 26,32%, Alan García: 25,7%.

44 Ollanta Humala: 30.25, Alan García: 24.92%, Lourdes Flores: 24.02%.

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

tuvieron suficientes personeros. Entre los departamentos que se mencionaron figuran La Libertad, la cuna del aprismo, y Apurimac, uno de los más pobres del país. Dieciocho días después de las elecciones Unidad Nacional solicitó la nulidad de la votación de 101 distritos[45], alegando errores en el llenado de actas y adjudicación de votos de Lourdes Flores a favor de otros partidos.

Los pedidos de nulidad y las impugnaciones demoraron la finalización del cómputo y aunque parecía ya claro que el candidato que participaría en la segunda vuelta era García, los voceros de Unidad Nacional no reconocieron que su candidata había sido derrotada sino hasta finalizado el mes de abril, más de veinte días después de las elecciones. Por su parte la ONPE, al 99.47% de los votos computados, anunció poco más de medio punto de distancia entre García y Flores, en una tendencia que apuntaba a estrechar la diferencia[46].

La tensión entre Unidad Nacional y el Partido Aprista se avivó y sus dirigentes empezaron a subir el tono de sus declaraciones. En otras circunstancias esa confrontación sería el eje de la política nacional y podía haber llegado a disturbios y manifestaciones en las calles. Sin embargo ello no sólo no ocurrió, sino que apareció como una confrontación casi secundaria frente a la brecha principal que se mostraba en el país a partir de la primera mayoría obtenida por Humala. Aunque ya lo anunciaban de alguna manera las encuestas, quien encarnaba (o a quien se le atribuía encarnar) la posición antisistema, había obtenido casi un tercio de la votación nacional.

En ese escenario, discutir si sería Alan García o Lourdes Flores quien participara en la segunda vuelta se volvió para muchos una disquisición acerca de cuál de los dos podía ganarle a Humala. Voces diversas se adelantaban al anuncio final de los resultados promoviendo una alianza entre el Partido Aprista y Unidad Nacional para derrotar al humalismo.

En medio de ese ambiente, el 3 de mayo Lourdes Flores aceptó su derrota, no sin antes expresar su sensación de haber sido eliminada

45 101 distritos de un total de 1833 representan poco más del 5%.

46 Ollanta Humala: 30,67%, Alan García: 24,33%, Lourdes Flores: 23,73%.

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

en las mesas y no en las urnas. Luego se sabría que dicha declaración fue precedida de largas discusiones internas acerca de cómo debían leerse los resultados y consecuentemente cómo había que actuar frente a ellos. Algunos dirigentes de Unidad Nacional postulaban la tesis de que debía aceptarse rápidamente la derrota y fortalecer a Alan García como candidato "de los demócratas", mientras otros señalaban que había que proseguir con la denuncia de la elección, en la esperanza de revertir los resultados. Finalmente ninguna de las posiciones ganó explícitamente, y la aceptación formal de Flores se dio en un escenario que no hubiera hecho posible una decisión diferente.

El resultado definitivo de la primera vuelta, anunciado el 6 de mayo, casi un mes después de los comicios, confirmó la tendencia de los últimos anuncios pero no permitió a Lourdes Flores ganar el terreno que hubiera necesitado para desplazar a García. Finalmente la diferencia entre ambos fue exactamente de medio punto porcentual, pero al momento del anuncio oficial lo ajustado del resultado ya no era relevante políticamente porque el país tenía una nueva agenda política vinculada con la segunda vuelta.

¿Qué hubiera ocurrido si el resultado estrecho se hubiera dado entre Humala y García o entre Humala y Flores? Probablemente en esos casos las tensiones hubieran sido significativamente mayores. A pesar de tener organismos electorales confiables y procedimientos eficientes, ¿se podría haber cuestionado el proceso electoral?

VI. Lecciones aprendidas y recomendaciones

A partir de todo lo señalado, podemos decir que una tarea clave a emprender es la de generar confianza en el proceso electoral desde el momento de la convocatoria hasta la proclamación de los resultados. Aunque esa es una tarea primordial para los organismos electorales, no es un asunto menos importante para otros actores, como los partidos políticos y los observadores electorales.

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

A. Organismos electorales: el reto de generar confianza

A.1. Se espera de ellos más que sumar votos

Hoy existe consenso alrededor de la idea de que los procesos electorales son mucho más que lo acontecido durante la jornada electoral. Por lo tanto, la limpieza de las elecciones se mide, no sólo por la exactitud del cómputo de votos, sino a partir de la evaluación del conjunto de condiciones de la campaña, incluyendo el acceso a los medios de comunicación por parte de los candidatos, la neutralidad del Estado, el cumplimiento de las reglas sobre el financiamiento político y el ejercicio de libertades por parte de los electores, entre otros.

Eso significa que las autoridades electorales serán evaluadas también según cómo garanticen que tales aspectos se desarrollen de acuerdo a la legalidad vigente, y de acuerdo a los estándares cada vez más exigentes de elecciones libres y equitativas. La atención que las autoridades electorales brinden a la equidad de la campaña y al estricto cumplimiento de las normas en los diferentes momentos del proceso, será de vital importancia para construir gradualmente confianza en el sistema electoral.

Los resultados ajustados también se evaluarán de distinta manera teniendo en cuenta cómo se desarrollaron las etapas del proceso electoral previas al sufragio.

A.2. La transparencia previene contra la desconfianza

La opacidad es el mejor caldo de cultivo para que se desarrollen la sospecha y la falta de confianza. La cultura del secreto es un rasgo que comparten la mayoría de nuestras sociedades. Los estados edificados en medio de luchas entre caudillos no han practicado la apertura y la transparencia. Por el contrario, han desarrollado mecanismos destinados a ocultar la información o a hacerla de muy difícil acceso para el ciudadano común.

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

Los organismos electorales no suelen ser ajenos a este tipo de prácticas y de cultura institucional, por lo que conviene insistir en cuán rentable resulta para la autoridad electoral la aplicación de políticas específicamente dirigidas a mostrar transparencia en sus acciones.

Un rápido vistazo a los portales de internet de los distintos organismos electorales nos lleva a afirmar que la mayoría de ellos consigna muy poca información sobre los procesos electorales que conducen. Algunos elementos que no deberían estar ausentes en estos portales son la legislación vigente aplicable al proceso, la relación de candidatos aptos para competir, las decisiones del organismo que constituyen precedentes de seguimiento obligatorio, las reglas aplicables para la inscripción de candidatos y para su impugnación, así como los mecanismos existentes para realizar denuncias y cuestionamientos a la marcha del proceso electoral.

Una mayor atención a la información que los organismos electorales ponen a disposición de los ciudadanos, mediante un mecanismo útil y económico como el portal web institucional, influirá de manera importante en la confianza sobre el proceso electoral.

A.3. La participación de partidos en las diferentes etapas del proceso contribuye a generar confianza

Los organismos electorales suelen aceptar y atender en mayor o menor medida los pedidos de información de los partidos, pero generalmente no hacen esfuerzos por brindar por iniciativa propia toda la información posible a los dirigentes y representantes partidarios. Menos aún se involucra a los partidos en la preparación de las elecciones. Por otro lado, los partidos están más enfocados en la campaña electoral y descuidan el conocimiento sobre los mecanismos del proceso, en particular aspectos técnicos acerca del acopio de los resultados, su procesamiento y cómputo.

En los meses previos a las dos elecciones del 2006, la ONPE cumplió con informar a los partidos políticos acerca de los procedimientos a aplicarse el día de los comicios. Para ello organizó, con suficiente

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

antelación, sesiones de información dirigidas a personeros técnicos, pero las mismas no tuvieron ni la asistencia esperada ni los efectos buscados por el organismo electoral. Asimismo, según la evaluación de los funcionarios de la ONPE, no existió un nivel técnico y de experiencia homogéneo entre los personeros, lo que hizo que la misma fuese poco accesible para la mayoría de ellos.

Por su parte, las reuniones de evaluación promovidas por Transparencia en los meses posteriores a la última elección, mostraron que los personeros no conocían con precisión el procedimiento de conteo y tampoco estaban familiarizados con las garantías y mecanismos de seguridad establecidos para impedir la alteración de los resultados.

Durante los procesos electorales se produjeron denuncias acerca de la transparencia del cómputo que llegaron a los medios de comunicación y obligaron a la jefatura de la ONPE a explicar el proceso de cómputo, paso a paso, en una conferencia de prensa. Después de la explicación pública la tranquilidad retornó, pero el incidente dejó una innecesaria sensación de malestar.

Una lección aprendida al respecto, es que resultaría muy útil para los organismos electorales involucrar a los actores partidarios desde las fases iniciales del diseño de los procedimientos, para que luego no aparezcan cuestionamientos a los mismos. Este esfuerzo podría incluir la programación de talleres para desarrollar capacidades en los personeros partidarios para entender y seguir paso a paso el procesamiento de los resultados electorales. De ser posible, habría que descentralizar este esfuerzo para involucrar también a los cuadros regionales que participan en el cómputo de votos en distintos lugares del país.

A.4. Los observadores nacionales e internacionales deben ser considerados aliados en la tarea de generar confianza

Muchas veces los grupos de observación nacional e incluso las misiones internacionales de observación han sido vistas con desconfianza por los organismos electorales. A pesar de que esa

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

percepción ha cambiado rápidamente en los últimos años, conviene recordar que tanto la observación internacional como la nacional deben cumplir al menos con tres objetivos.

En primer lugar, colaborar con la consolidación de la democracia, lo que supone promover que el proceso electoral ayude a las distintas opciones políticas a procesar los conflictos, y que el proceso culmine con estas opciones adecuadamente representadas, en concordancia con la voluntad del electorado.

En segundo lugar se debe colaborar con la correcta organización y administración del proceso electoral. No interesa descubrir los vicios para denunciarlos, sino contribuir a prevenir las irregularidades, tanto las provenientes de la mala fe, como aquellas que se derivan de las dificultades institucionales y presupuestales de algunas de nuestras administraciones electorales.

Finalmente, en tercer lugar, la labor de observación debe contribuir a legitimar a las autoridades que emergen del proceso electoral, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Legitimarlas, obviamente, cuando merecen ser legitimadas, cuando han sido elegidas en elecciones limpias y justas que cumplen con estándares internacionalmente aceptados.

Como se ve, estos objetivos son congruentes con lo que busca cualquier organismo electoral, por lo que la coordinación y las tareas compartidas resultan ser esfuerzos naturales que pueden rendir importantes réditos para la democracia.

A.5. La apertura hacia los medios de comunicación y la capacitación de periodistas promueve una mejor cobertura del proceso electoral

Los medios de comunicación son actores importantes de los procesos electorales contemporáneos. Eso lo saben muy bien los candidatos, quienes diseñan estrategias de comunicación para aprovechar a su favor la influencia de los medios. Los organismos electorales suelen tener también oficinas de prensa que realizan un

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

seguimiento de la cobertura de la campaña, y normalmente cuidan la imagen del organismo y sus principales representantes.

Sin embargo, el esfuerzo desplegado para instruir a los periodistas sobre los distintos aspectos del proceso es generalmente insuficiente. Evaluar la importancia y capacidad de influencia de los hombres y mujeres de prensa supone invertir recursos y tiempo en diseñar actividades para que conozcan detalladamente las normas electorales y cada uno de los procedimientos de la elección.

Por otro lado, la calidad del debate político en campaña es también un elemento de preocupación en el Perú. El monitoreo de medios de comunicación que realizó la Asociación Civil Transparencia durante el proceso electoral de 2006 mostró cómo la cobertura de los medios privilegiaba los incidentes, acusaciones y escándalos frente a las propuestas programáticas y los planes de gobierno. Alrededor del 80% del espacio dedicado a la campaña estaba centrado en temas no programáticos, particularmente acusaciones dirigidas a dañar la imagen de los candidatos[47].

Este tipo de cobertura alimenta un círculo vicioso. Los candidatos no hablan de temas programáticos porque los medios no cubren ese tipo de temas y los medios no tienen una cobertura más programática porque los candidatos no ponen la prioridad de sus discursos en sus planes y programas. A esto se añade que la mayoría de periodistas vinculados con el seguimiento de las campañas electorales no cuenta con la preparación adecuada para informar a los ciudadanos sobre planteamientos programáticos.

Por lo tanto se hace indispensable hacer un esfuerzo por colaborar con medios y periodistas en el desarrollo de capacidades para cubrir adecuadamente una campaña electoral. En este esfuerzo pueden colaborar también de manera decidida los observadores electorales.

---

47 En Lima el espacio dedicado a temas programáticos fue de 10,44% en prensa escrita, 17,65% en radio, 18,77% en televisión. En las provincias monitoreadas por Transparencia dicho espacio fue de 9,19% en prensa escrita, 22,13% en radio y 27,66% en televisión. La información del monitoreo de medios de las elecciones generales de 2006 puede hallarse en www.transparencia.org.pe.

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

B. Partidos políticos

B.1. Para los partidos resulta clave asegurarse de comprender bien la legislación electoral y cada etapa del proceso

Los constantes cambios en las legislaciones electorales y, sobre todo, las innovaciones en cuanto a los procedimientos para el cómputo de los votos, entre otros, hacen que no haya al interior de la mayoría de partidos políticos en Perú, dirigentes y afiliados que sean expertos en esas materias.

Aunque muchos partidos tienen en su estructura a un responsable de asuntos electorales, generalmente se trata de un cuadro no especializado que no es capaz de asesorar adecuadamente a los dirigentes partidarios. Durante el proceso de cómputo de resultados de las elecciones generales de 2006, los peruanos asistimos a ver cómo las declaraciones de dirigentes de varios partidos resultaban confusas y contradictorias por el desconocimiento reinante.

Una lección a rescatar de estas experiencias, es que cada partido necesita tener especialistas electorales y no confiar esta labor sólo a los personeros legales, muchos de los cuales, además, no están especializados ni en derecho electoral ni en derecho público.

B.2. Es importante especializar a dirigentes en el control de cada aspecto y cada etapa del proceso

Durante la campaña electoral las energías de una agrupación política se dirigen fundamentalmente a conseguir los votos de los electores. Casi todos los recursos se invierten en convencer al elector sobre las bondades del candidato y sus planteamientos, pero se destina poco tiempo y recursos a especializar personas en el seguimiento y control de cada aspecto y cada etapa del proceso electoral.

Es común observar en los días previos a la jornada electoral, la preocupación de los partidos por tener personeros en las mesas de sufragio y en las instancias en las que se realiza el cómputo de las actas. Como el número de personeros nunca es suficiente para cubrir la gran cantidad de mesas, muchas veces las instancias en las que se

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

realiza el cómputo quedan descuidadas o a cargo de personas con escasa capacitación.

Teniendo en cuenta lo dicho, los partidos harían bien en tener un mapa de los espacios en los que necesitan tener representantes, y definir bien para qué función los requieren. A partir de ello se debería designar a las personas más capaces para cubrir esos espacios, o bien capacitar y especializar cuadros en esas funciones. Debe tenerse en cuenta que buena parte de esas ubicaciones estarán fuera de la capital, lo que requiere un esfuerzo particular. Con esos cuadros habrá que desarrollar, además, mecanismos de comunicación ágiles y adecuados para mantener una comunicación oportuna.

B.3. Organizar y desplazar un número suficiente de afiliados y simpatizantes para monitorear el proceso en todo el país

Como ya se ha señalado, los partidos políticos no cubren con personeros la totalidad de las mesas del Perú y del extranjero, y no lo hacen fundamentalmente porque tienen concentrada su acción en las zonas más urbanas y las grandes ciudades. Eso genera que la cobertura de personeros en zonas rurales y/o poco pobladas sea limitada.

Obviamente estamos frente a un problema más estructural, que tiene relación con la manera como se hace política y con los recursos de los que disponen los partidos. Pero ser conscientes del efecto práctico que genera esta situación, puede ser un incentivo para hacer mayores esfuerzos por desarrollar vínculos políticos también en las zonas mencionadas.

Un esfuerzo por descentralizar de manera significativa la convocatoria y capacitación de personeros garantizaría que los votos de las agrupaciones políticas sean adecuadamente resguardados. Como hemos visto, muchas veces unos pocos miles de votos pueden inclinar la balanza en uno u otro sentido.

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

C. Grupos nacionales de observación y observadores internacionales

C.1. Tener una mirada integral al proceso electoral y no sólo a la jornada

Ya resulta un lugar común decir que la observación no debe circunscribirse a la jornada electoral y debe evaluar el conjunto del proceso electoral. Como lo señalamos para las autoridades electorales, los observadores serán juzgados también según cómo hayan actuado y opinado a lo largo del proceso en relación con el respeto de la legalidad, y en relación con la existencia o ausencia de condiciones equitativas entre los candidatos.

La confianza en la observación se va construyendo en el camino, e incluso organizaciones muy sólidas y de larga trayectoria pueden ver mermada su credibilidad si no se pronuncian a tiempo sobre los problemas surgidos en el proceso electoral, especialmente si se trata de irregularidades que perjudican a uno o más candidatos, favoreciendo a otro u otros.

Por ello resulta muy importante dar un seguimiento a los distintos aspectos del proceso, desde las decisiones de las autoridades electorales hasta la cobertura que hacen los medios, incluyendo un seguimiento a los gastos de los partidos, al uso indebido de recursos públicos en las campañas, a la vigencia de libertades civiles y políticas y, en general, al cumplimiento estricto de la legislación y las reglas de juego.

El emitir informes periódicos y recomendaciones durante el proceso ayuda a mejorar la calidad del mismo y a consolidar la legitimidad de la observación.

C.2. Generar lazos de colaboración entre grupos nacionales de observación y observadores internacionales

Cada vez con más frecuencia se establecen canales de cooperación entre observadores nacionales e internacionales. Para ello ha sido muy importante entender que la observación internacional no compite con

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

la observación nacional y viceversa, y que ambos tipos de observación tienen que aprovechar las ventajas comparativas que el otro provee.

Así por ejemplo, la observación internacional que puede desplegar pocos observadores por poco tiempo, debe servirse de la observación nacional, que puede desplegar muchos observadores por un tiempo más prolongado para tener una visión más completa del panorama. Por otro lado, los observadores nacionales, que tienen más dificultades para influir en opinión pública (particularmente en el ámbito internacional, cada vez más importante), deben aprovechar que las misiones internacionales normalmente mantienen sobre sí los reflectores encendidos.

En el Perú, desde la experiencia de Transparencia, la coordinación con misiones internacionales ha sido clave para cumplir con las finalidades de la observación. Desde 1995, y particularmente desde el año 2000, la estrecha colaboración con las misiones de la OEA, el Parlamento Europeo y organismos internacionales no gubernamentales, ha permitido responder de mejor manera a los retos impuestos a los observadores por las complejas circunstancias políticas que nos ha tocado vivir.

En el año 2000 los peruanos llegamos a la jornada electoral en medio de un proceso con serias denuncias de irregularidades, un uso indebido de los recursos públicos a favor del candidato oficial, medios de comunicación parcializados, autoridades electorales que no ofrecían garantías suficientes y la constatación de que el proceso estaba muy lejos de ser considerado equitativo. En ese escenario, la coordinación entre los distintos grupos de observación fue clave para evaluar adecuadamente las circunstancias y tomar las decisiones correctas en relación con la labor que estos grupos cumplían. Una decisión difícil, que luego se confirmó como acertada, fue la de no participar en la segunda vuelta de esas elecciones, al considerarse que no se daban las garantías suficientes para que el proceso produjera un ganador legítimo e incuestionable.

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/qbTS4W

C.3. Analizar fortalezas y debilidades del proceso electoral y enfocarse en lo más sensible

Resulta imposible observar con detalle cada aspecto de un proceso electoral, y tratar de monitorear todo con igual énfasis lo único que generará es una mirada superficial sobre el conjunto. Por lo tanto resulta muy adecuado realizar una suerte de mapa de riesgos del proceso, para ubicar en qué aspectos y lugares concentrar la atención. Para ello conviene analizar la historia electoral reciente, desde los resultados hasta las denuncias y escándalos producidos en relación con las elecciones, para tener un adecuado sistema de alertas.

De lo dicho párrafos arriba se desprende una tarea ineludible para observadores nacionales en relación con la cobertura de mesas de votación en zonas rurales y poco pobladas. Lo mismo puede decirse de la observación técnica de los procesos previos y posteriores a la jornada electoral. Si la observación nacional no se concentra en estas localidades en escenarios de resultados ajustados podría perderse información valiosa sobre el proceso.

C.4. Recordar que la finalidad de la observación electoral es dar confianza a los ciudadanos y promover que el proceso sea libre y equitativo

Las relaciones entre los distintos actores de un proceso electoral no son fáciles y un papel importante de los grupos de observación electoral, especialmente de los nacionales, es promover el diálogo, difundir información, generar herramientas y espacios de capacitación. En fin, ser un elemento proactivo del proceso.

En virtud de lo señalado en este texto, los observadores no deben perder de vista también la importancia que tiene la confianza de los electores. Generar confianza de actores electorales y ciudadanos sobre la base del entendimiento de cómo funcionan las elecciones ayudará a enfrentar mejor las eventuales situaciones de crisis a las que nos pudieran llevar resultados muy ajustados.

DR © 2008.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
http://www.iidh.ed.cr/capel/