



En pos de la mejora de la calidad electoral: la experiencia de la creación del Observatorio Electoral de Bariloche

In pursuit of improving the quality of electoral processes: the experience of creation of Electoral Observatory of Bariloche

Daniela Zacharías y Gilda Garibotti
Departamento de Estadística
Universidad Nacional del Comahue

Fecha de envío: 7 de marzo 2016
Fecha de aceptación: 24 de mayo 2016

Resumen

La observación electoral permite detectar problemas, inconsistencias y errores, en el desarrollo de comicios, que van en detrimento del ejercicio del derecho al sufragio de los ciudadanos. Además, en base a sus resultados, puede evaluarse la calidad de los comicios, ayudando a legitimar el proceso democrático en su faz de elección de autoridades y representantes.

En Argentina, la experiencia en observación electoral es escasa. En el año 2011 la Cámara Nacional Electoral estableció un Registro de Entidades de Acompañamiento Cívico, considerando la realización de actividades de observación tanto a nivel nacional como de jurisdicciones específicas. En 2015, se creó el Observatorio Electoral en San Carlos de Bariloche (ObserBar), como una iniciativa conjunta entre la Universidad Nacional del Comahue y la Defensoría del Pueblo de Bariloche.

Este trabajo trata sobre la logística utilizada para la creación de ObserBar, presenta los principales resultados de las observaciones realizadas durante 2015 y describe el impacto del observatorio en la comunidad. Se realizaron cuatro observaciones, correspondientes a los comicios municipales, provinciales y nacionales (primera y segunda vuelta electoral). Se conformó una red de observadores con 115 voluntarios, con una amplia participación y representación de la sociedad civil. En cada elección se observó entre 4% y 11% de las mesas electorales.

La devolución a las autoridades electorales del diagnóstico realizado por ObserBar, contribuyó a la planificación de cambios organizativos tendientes a introducir mejoras en el proceso electoral.

La logística organizativa de ObserBar puede ser utilizada para la creación de observatorios electorales en otras localidades.

Palabras clave: observación electoral, participación ciudadana, elecciones

Abstract

The electoral observation allows for finding problems, inconsistencies and mistakes in the development of elections. These problems undermine the right to vote of citizens. Moreover, based on the results of electoral observations the quality of elections can be assessed, helping to legitimize the democratic process regarding the election of authorities.

In Argentina, there is little experience in electoral observation. In 2011 the National Electoral Chamber established a registry of entities of civic accompaniment, giving leeway to activities of electoral observation at the national level, and also in specific jurisdictions. In 2015, the Electoral Observatory of San Carlos de Bariloche (ObserBar) was instituted, as a joint initiative of the National University of Comahue and the Department of Protection of Citizens from Bariloche.

This article describes the logistics used to set up ObserBar, gives the main results of the observations done during 2015, and describes the influence of the electoral observatory on the community. Four electoral observations were done during 2015, at the municipal, provincial and national level (first and second poll). A total of 115 volunteers were recruited. Volunteers had very diverse background, representing distinct sectors of society. In each election between 4% and 11% of polling stations were observed.

The results of the observations were shared with electoral authorities. These observations stressed the need to intensify the training of polling authorities and some work in this direction was already organized after the first observed election.

The logistic of the organization of ObserBar can be used for the creation of electoral observatories in other towns.

Keywords: election observation, civil participation, electoral processes

En pos de la mejora de la calidad electoral: la experiencia de la creación del Observatorio Electoral de Bariloche

Introducción

Los procesos electorales constituyen la expresión institucional de la voluntad popular en los sistemas democráticos. Las distintas sociedades han establecido diferentes sistemas para realizar estos procesos. Los sistemas electorales deben garantizar la transparencia y equidad de los comicios para legitimar el poder de quienes resultan electos para ocupar los cargos en disputa. En muchos casos, la legislación electoral incluye como mecanismo para legitimar los comicios y garantizar el respeto por el derecho al voto de todos los ciudadanos, actividades de observación electoral.

En su versión más simple, la observación electoral consiste en realizar una serie de actividades coordinadas y metodológicamente coherentes durante las jornadas electorales, para evaluar la calidad de los comicios de manera independiente a la autoridad electoral a cargo. Para que los resultados de la observación sean válidos, la actividad debe ser realizada por organismos u organizaciones aceptadas como imparciales por los diferentes actores del proceso electoral. Los observatorios electorales generalmente son establecidos por organizaciones internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), organizaciones no gubernamentales como Transparencia Internacional y el Centro Carter o por universidades nacionales o privadas.

Numerosas experiencias en otros países y gobiernos locales, demuestran la efectividad de esta práctica para identificar y prevenir errores, distorsiones y manipulaciones en los procedimientos de logística electoral y de votación, así como para evaluar la calidad global de los procesos del día de elecciones y proyectar, o verificar, los resultados oficiales (Estok, Nevitte, & Cowan, 2002; Galván, 2015; Organización de los Estados Americanos, 2008)

La legislación electoral argentina no contempla la observación electoral, ni interna, ni internacional. En el año 2011, ante reclamos de diversas organizaciones de la sociedad civil, la Cámara Electoral Nacional publicó la Acordada N°128/11 en la que reconoce la importancia de la observación electoral por parte de la ciudadanía como manera de contribuir al logro de comicios legítimos y crea el Registro de Entidades de Acompañamiento Cívico. Actualmente hay 14 observatorios electorales acreditados.

El municipio de San Carlos de Bariloche está ubicado en la Patagonia Argentina. Es el centro urbano con mayor población de la provincia de Río Negro. Tanto a nivel municipal como a nivel provincial, no se cuenta con acceso libre a registros sobre población electoral (número y distribución de electores), ni a resultados electorales parciales y globales.

En 2015, docentes de la Universidad Nacional del Comahue (UNC) y miembros de la Defensoría del Pueblo de Bariloche (DPB) crean el Observatorio Electoral Bariloche (ObserBar), primer observatorio electoral de la Patagonia.

El objetivo de este trabajo es describir la experiencia de la creación de ObserBar, de la selección de las herramientas y modos de participación ciudadana, y del uso de una metodología estadística válida para realizar observaciones electorales independientes en el municipio de San Carlos de Bariloche.

En particular queremos resaltar los resultados que tienen que ver con la actuación del observatorio, en su relación con la participación de la sociedad civil en la observación y defensa de los derechos ciudadanos, salvaguardando uno de los pilares de la democracia: el voto.

Observatorio Electoral Bariloche

El observatorio electoral se creó a comienzos de 2015. Surgió como una iniciativa del Departamento de Estadística de la UNC en Bariloche.

ObserBar cuenta con un equipo de coordinadores compuesto por docentes de la UNC y miembros de la DPB, y un grupo de ciudadanos voluntarios que realizan la observación electoral el día de los comicios.

¿Cómo trabajamos?

La puesta en marcha del observatorio para el día de las elecciones conlleva una serie de actividades que se realizan antes, durante y después de la jornada electoral:

- Antes de la elección: Convocatoria a observadores, diseño del muestreo de las mesas electorales, elaboración de los instrumentos de recolección de datos y capacitación de observadores.
- El día de la elección: Observación en las mesas de votación asignadas y elaboración de la base de datos.
- Después de la elección: Análisis de los resultados y devolución de las observaciones a las autoridades electorales, observadores y ciudadanos en general.

Durante el año 2015 ObserBar cubrió el desarrollo durante la jornada electoral de cuatro comicios en la ciudad de Bariloche:

- Elecciones provinciales: domingo 14 de junio
- Elecciones municipales: domingo 6 de septiembre
- Elecciones nacionales: domingo 25 de octubre
- Balotaje: domingo 22 de noviembre

Las actividades llevadas a cabo por ObserBar fueron como sigue:

Antes de la elección: La convocatoria a observadores se realizó a través de correos personalizados a distintos grupos de interés, folletería, notas en diarios, radio y televisión.

Se realizó observación en todos los centros de votación de la ciudad. En cada centro de votación se seleccionaron aleatoriamente mesas de votación a ser observadas. La observación se realizó en los siguientes tres turnos:

Turno 1: Instalación de la mesa de votación y apertura de la mesa

Turno 2: Proceso de votación a mitad de jornada

Turno 3: Cierre de mesa y conteo de votos

A cada observador se le asignó una única mesa y turno de observación, en el centro de votación donde le tocaba votar o en uno cercano.

Se diseñaron distintos instrumentos de recolección de información, de acuerdo a los turnos de observación y a cada uno de los procesos electorales. Los instrumentos se elaboraron teniendo como modelo los utilizados por organizaciones especializadas en misiones de observación electoral. Los formularios incluyeron entre 11 y 14 preguntas, en su mayoría de opción múltiple. Los aspectos observados en las cuatro elecciones fueron:

- Turno 1: se recabó información sobre la hora de apertura del centro de votación, distribución por sexo y asistencia a capacitación de autoridades de mesa, presencia de fiscales de partidos políticos, entrega de materiales, instalación del cuarto oscuro, hora de apertura de la mesa de votación.
- Turno 2: se observaron aspectos relacionados con el flujo de electores: participación hacia la mitad de jornada, tiempo que tarda en sufragar cada votante, cantidad de electores esperando en la mesa para votar; elector informado acerca de cómo y dónde votar, presencia de fiscales, proselitismo electoral, voto asistido, acondicionamiento del cuarto oscuro, entre otros.
- Turno 3: se registró lo observado acerca de la presencia de fiscales, hora de cierre de mesa de votación, cumplimiento del procedimiento estipulado para la realización del escrutinio, hora de término del escrutinio, resultados de la votación.

Además, se elaboró un instrumento para obtener información acerca de la situación edilicia del centro de votación: adecuación para personas con discapacidad, salidas de emergencia y matafuegos, baños, entre otros aspectos; sobre la información que se proporciona al elector en este centro: existencia de padrones electorales a la entrada del establecimiento, presencia de delegados electorales u otros agentes que puedan brindar información al ciudadano.

Para cada una de las instancias de observación los voluntarios fueron capacitados en el procedimiento a seguir y en la aplicación de los cuestionarios. La capacitación se realizó dos o tres días previos a la elección. La duración aproximada fue de tres horas. Se enfatizó la importancia del respeto del diseño maestro, indicándose a los observadores que debían realizar la tarea en la mesa de votación asignada y no en otra. Se recalcó también el rol pasivo que tienen los observadores electorales: no pueden interferir en el proceso, no emiten opiniones, no resuelven dudas ni conflictos.

Para cada proceso electoral se gestionó la acreditación de los observadores según las disposiciones específicas de la autoridad electoral que correspondiera. Para las elecciones provinciales las acreditaciones estuvieron a cargo de la DPB, en virtud de la potestad otorgada por un convenio firmado con el Tribunal Electoral Provincial de Río Negro. En el caso de las elecciones municipales, las acreditaciones fueron extendidas por la Junta Electoral Municipal de San Carlos de Bariloche. En las elecciones nacionales fue la Cámara Electoral Nacional quien extendió las credenciales para los

observadores. En todos los casos los voluntarios debían estar empadronados y no estar afiliados a ningún partido político.⁹

En las elecciones provinciales y municipales las autoridades competentes autorizaron la observación en los tres turnos, mientras que la Cámara Nacional Electoral no autorizó la observación del tercer turno correspondiente al escrutinio de ninguna de las dos instancias de elección nacional, debido a que, según la Ley Electoral, en el escrutinio solo pueden estar presentes las autoridades de mesa y los fiscales (Cámara Nacional Electoral de la República Argentina, 2015).

El día de la elección: En la primera experiencia, se estableció que los observadores se comunicaban con el "centro de llamadas", ubicado en la DPB, para transmitir lo registrado en los formularios. La información recibida fue ingresada en una base de datos. En las siguientes elecciones se implementó una plataforma virtual para el ingreso de datos basada en un sitio web y una aplicación para teléfonos móviles. Los datos, ingresados por el observador vía internet o aplicación móvil, conformaban automáticamente una base de datos.

Después de la elección: Las observaciones fueron procesadas estadísticamente utilizando el paquete estadístico R (R Core Team, 2015). Se analizaron los resultados teniendo en cuenta ponderaciones correspondientes al diseño muestral. Se realizó una devolución de los resultados a la ciudadanía y a las autoridades electorales.

Resultados y discusión

Se construyó una extensa y diversa red de observadores voluntarios. En total participaron 115 voluntarios, 30% hombres y 70% mujeres, la edad promedio fue 32 años y el desvío estándar 17 años, rango de 16 a 75 años, 24% eran menores de 18 años. Esto pone en evidencia la importante participación femenina, la diversidad etaria de los observadores y el interés de los jóvenes en la vida cívica. En cada elección se observó entre 4% y 11% de las mesas electorales, la Tabla 1 describe la cantidad de mesas observadas por turno y proceso electoral.

Tabla 1: Cantidad de mesas observadas por turno y proceso electoral

| | Turno 1 | Turno 2 | Turno 3 |
|-------------------------|---------|---------|---------|
| Elecciones Provinciales | 32 | 33 | 25 |
| Elecciones Municipales | 16 | 29 | 28 |
| Elecciones Nacionales | 11 | 16 | -- |

⁹ El voto es obligatorio para personas de entre 18 y 70 años y optativo para jóvenes de 16 y 17 años y para adultos mayores de 70 años.

| | | | |
|----------|----|----|----|
| Balotaje | 15 | 21 | -- |
|----------|----|----|----|

Consideramos la construcción de esta red como uno de los mayores logros del proyecto. Para su consolidación fue fundamental la comunicación permanente y personalizada con cada uno de sus miembros. La coordinadora de la red mantuvo, durante todo el desarrollo del proyecto, intercambios constantes con los voluntarios vía correo electrónico, teléfono y personal. Se discutieron las dudas, se aceptaron sugerencias y, en todos los casos, se compartieron los resultados. Cada observador pudo considerarse como parte esencial de un todo, comprendiendo que, para poder obtener un panorama de toda la ciudad, era indispensable que cada uno cumpliera correctamente con su labor.

Un aspecto que contribuyó al éxito de la convocatoria de voluntarios fue la organización de las observaciones en periodos cortos de trabajo de entre 1 y 3 horas, adaptados a horarios de su conveniencia y en su mismo centro de votación. Durante los encuentros de información y discusión de resultados los voluntarios transmitieron su satisfacción con el trabajo realizado, comentando distintas situaciones observadas y falencias detectadas. Un punto remarcable es que varias de estas personas, luego de participar como observadores en una elección, decidieron registrarse para actuar como autoridades o fiscales de mesa como forma de aportar a mejorar el desarrollo de las siguientes elecciones.

En las elecciones provinciales se encontró que las autoridades de mesa tenían grandes dificultades para realizar el escrutinio: en muchos casos no conocían la manera de contar los votos correctamente, no sabían cómo llenar las actas, entre otras falencias. De manera correspondiente, cuando para esta misma elección se indagó por la capacitación de las autoridades de mesa, se obtuvo como resultado que solo un 22% manifestó haber asistido a la capacitación. Un porcentaje similar mencionó haber leído un instructivo. Más de la mitad (56%) no se había capacitado para desempeñarse como autoridad de mesa y solo el 34% de las autoridades de mesa mencionaron tener experiencia previa en dicha función. Para entender la extensión del problema, en esa ocasión el órgano electoral a cargo de realizar las elecciones (Tribunal Electoral Provincial) no impartió ninguna capacitación a las autoridades de mesa. Fue una organización civil (la Asociación Conciencia) quien, al conocer esta situación y para llenar el vacío dejado por el órgano electoral, procedió a brindar una corta capacitación a las autoridades de mesa dos días antes de la elección.

Cuando estas observaciones fueron dadas a conocer, el personal de la Junta Electoral Municipal (que estaba a cargo de la organización de los siguientes comicios) tomó nota de esta situación y propuso al observatorio colaborar en la organización de la capacitación de las autoridades de mesa para las elecciones municipales. El día de los comicios municipales, los observadores registraron que 77% de las autoridades de mesa había asistido a la capacitación, lo cual redundó en un mejor desarrollo del escrutinio.

Otro aspecto que fue mejorado en las elecciones municipales, luego de atender los problemas detectados por el Proyecto ObserBar en las elecciones provinciales, fue la adecuación de los centros de votación en cuanto a la exhibición de padrones, habilitación de cuartos oscuros accesibles y disposición de medidas de seguridad física (habilitación de salidas de emergencia, presencia de matafuegos y señalización correspondiente).

La posibilidad de presenciar los escrutinios en la elecciones provinciales y municipales, permitió realizar sendos conteos rápidos. A partir de los resultados obtenidos se realizaron estimaciones estadísticas de los resultados generales que fueron muy cercanas a los resultados oficiales. Con esto se demostró que el diseño muestral utilizado para las realizar la observación de estos procesos fue adecuado, lo cual dio sustento a las recomendaciones realizadas.

En las elecciones nacionales, el observatorio no fue habilitado para presenciar los escrutinios. Este aspecto está relacionado con la falta de legislación específica en el tema en Argentina, lo cual deja librado a la buena voluntad de los distintos organismos electorales cuáles son las instancias en las que se pueden realizar observaciones. Al momento de escritura de este trabajo, el Congreso de la Nación se encuentra abocado a la discusión de una profunda reforma del sistema electoral. Si bien el debate se centra sobre la oportunidad y conveniencia de implantar sistemas de voto electrónico, existe la posibilidad de plantear la introducción de reglas claras para las actividades de observación electoral. Esto redundaría en una mayor transparencia de los procesos electorales y, de acuerdo al esquema de observación puesto en práctica en Bariloche, en mayores niveles de compromiso y participación de los ciudadanos en estos procesos.

Los resultados de la observación, en toda su extensión, están presentes en el informe anual de la DPB (Defensoría del Pueblo, 2015).

Conclusiones

A partir de la experiencia realizada se puede extraer varias conclusiones:

- Fue posible establecer un observatorio electoral en la ciudad de San Carlos de Bariloche mediante la colaboración entre una universidad pública (UNC) y la Defensoría del Pueblo (DPB). Este observatorio, primero en su tipo en la Patagonia, funciona gracias a la activa participación de ciudadanos coordinados en una red de observadores.

- La red de observadores se compone de voluntarios. Se observó una mayor participación femenina en la actividad y una amplia distribución etaria, con un fuerte componente de jóvenes. Este aspecto se considera auspicioso dado que la participación temprana en estas actividades, redundará en una toma de conciencia sobre la importancia del voto y el desarrollo de un fuerte compromiso con la calidad institucional.

- Las observaciones realizadas permitieron detectar falencias en la organización de los comicios y en la capacitación de las autoridades de mesa. Más aún, las herramientas estadísticas utilizadas revelaron con precisión la extensión de dichas falencias. La publicación de los resultados y su discusión con las autoridades electorales, ayudó a implementar mejoras en los comicios subsiguientes.

- Se destaca la necesidad de brindar adecuada capacitación a las autoridades de mesa, a los fiscales partidarios y al personal de las juntas electorales afectados a tareas presenciales durante los comicios.

- El proyecto ObserBar quedó instalado en la ciudad de San Carlos de Bariloche no solo como una herramienta de observación electoral, sino también como un agente de capacitación y mejora de la calidad de los comicios. En base a esta experiencia, ya se ha manifestado interés en extender las tareas a la ciudad de Roca, Río Negro.

- Sería un avance considerable que la Ley Electoral argentina contemple y regule las actividades de observación electoral, fortaleciendo así este importante instrumento de participación ciudadana.

Referencias

Cámara Nacional Electoral de la República Argentina. (2011). Acordada N°128/11.

Cámara Nacional Electoral de la República Argentina. (2015). Código Nacional Electoral - Ley 19.945.

Defensoría del Pueblo. (2015). Informe 2015. Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Version digital disponible en: <http://www.defensoriabariloche.gob.ar/>.

Estok, M., Nevitte, N., & Cowan, G. (2002). El conteo rápido y la observación de elecciones. Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI).

Galván, F. (2015). La observación electoral: Apuntes para su discusión en América Latina. *América Latina Hoy*, 70, 17-36.

Organización de los Estados Americanos. (2008). Manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos -SG/OEA.

R Core Team. (2015). *R: A Language and Environment for Statistical Computing*. Viena: R Foundation for Statistical Computing.