

APORTE ESPECIAL

Inconsistencias en el material electoral del referéndum 2007

Introducción

El Decimocuarto Informe aborda, como uno de sus temas especiales, el análisis de las inconsistencias en el material electoral del referéndum de 2007. La aprobación del TLC-CA, acaparó la atención de la sociedad costarricense en el año estudiado y tuvo un efecto polarizante en la clase política y en los órganos de representación. La contienda se resolvió, nuevamente, por un margen estrecho de votos. Este último aspecto, combinado con la tensión generada por un ambiente de alta polarización política dio paso a un nuevo episodio de cuestionamiento de la gestión electoral y de la limpieza del resultado aunque en menor escala, si se le compara con lo sucedido en el 2006.

En esta ocasión, el Informe da seguimiento al estudio de la transparencia de los resultados electorales, como consecuencia de la celebración de un nuevo evento electoral: el referéndum del 2007. El objetivo fundamental del trabajo es analizar en profundidad la magnitud y gravedad de las inconsistencias del material electoral, con base en una metodología más robusta y unas categorías analíticas más depuradas. Al respecto, cabe señalar que el año anterior el aporte especial al capítulo *Fortalecimiento de la democracia*, posicionó el tema del riesgo electoral. Este segundo análisis constituye un esfuerzo por perfeccionar ese tipo de análisis y sobre todo, contribuir a una discusión reposada acerca de la pureza de los resultados del referéndum.

Las preguntas de investigación que se formularon para realizar el estudio relativo a las elecciones del 2006 son válidas para este apartado, por eso interesa contar con indicios que permitan responder interrogantes como: ¿hay evidencia suficiente para sugerir la ejecución expresa de acciones políticas orientadas a “torcer” la voluntad de las y los electores?; ¿hubo o no fraude electoral en el referéndum del 2007? Si lo hubo, ¿cambió el resultado de la consulta popular? Estas interrogantes procuran dilucidar si la presencia de inconsistencias implicó riesgos que vulneraran los comicios por la ejecución de acciones que alteraran la voluntad popular. Según Lehoucq (2007) el fraude electoral se define como la realización de acciones clandestinas para alterar los resultados electorales. Para este autor, el fraude electoral puede ser decisivo en contiendas muy reñidas -como en el caso de las elecciones costarricenses del 2006 y el referéndum del 2007- en consecuencia su costo ulterior puede ser el debilitamiento de la estabilidad democrática.

Además, en relación con la limpieza de las elecciones, se pretende demostrar la dependencia del riesgo electoral del tipo de inconsistencias registradas y, del análisis de los materiales electorales en su conjunto.

Como se señaló en el estudio anterior, para la democracia costarricense, sería muy inconveniente la ocurrencia de hechos que demostraran la propagación de inconsistencia electorales y

la presencia de errores que impidieran conocer con certeza los resultados de las juntas receptoras de votos. En ese caso no solo estarían fundamentadas las dudas de diversas fuerzas sociales y políticas, en relación con la claridad de los comicios, sino que se habría producido un serio retroceso democrático en uno de los pilares claves del sistema. En términos conceptuales, se habría violado el principal requerimiento de una democracia: elecciones libres y limpias. Por el contrario, una situación donde las inconsistencias fueran pocas relativamente y no generaran incertidumbre sobre los resultados, arrojarían luz sobre aspectos relevantes que deben corregirse en el sistema electoral. Para autores como Lehoucq (2007) aun cuando las elecciones no sean tan competidas, la manipulación del voto despoja de credibilidad a los comicios, y en consecuencia, evita la consolidación de las instituciones democráticas¹.

La principal conclusión de este apartado es que no hay razones suficientes que demuestren la existencia, en el referéndum de una acción sistemática y presumiblemente dolosa que doblegara la voluntad de las y los electores, con el fin de dar ventaja electoral a alguna de las fuerzas en contienda. Por ende, en lo que respecta al cumplimiento de una de las aspiraciones del capítulo, como ha sucedido desde 1953, el resultado electoral reflejó las preferencias ciudadanas, a pesar de las inconsistencias existentes en el material electoral y en un escenario de alta crispación política².

Además, de acuerdo con los registros del TSE en esta oportunidad se formularon 155 demandas de nulidad, en las que se impugnaron 214 juntas receptoras de votos (JRV). Todas esas demandas fueron rechazadas por el órgano electoral. Asimismo, hubo una alta presencia de distintos actores “fiscalizadores” de la contienda. El órgano electoral reportó la acreditación de 51.019 fiscales generales y fiscales de mesa, 1.333 observadores nacionales, así como la participación de observadores internacionales (OEA, Protocolo de Tikal y de la Unión de Órganos Electorales -Uniore-).

Este estudio se organiza en cuatro secciones. La primera de ellas es la introducción. La segunda sección presenta la metodología empleada en el análisis, y la tercera describe el material electoral utilizado en el referéndum. El cuarto apartado, el más importante, examina con detalle las inconsistencias electorales registradas en el referéndum de 2007.

Aspectos metodológicos

Esta sección describe las fuentes de información, la unidad de análisis y las definiciones conceptuales que fundamentan este trabajo. En relación con el estudio anterior, sobre las inconsistencias en los comicios del 2006 (Programa Estado de la Nación, 2007) este documento plantea tres diferencias significativas: en primer lugar, se tuvo acceso a información de mejor calidad, gracias a un mejor registro de los errores y a una mayor precisión en su elaboración. Por ejemplo, en esta ocasión se pudo conocer con certeza el estado del material electoral (completo, incompleto o en blanco) enviado por los miembros de mesa y no sólo se indicó si éste llegó o se extravió. Desde luego esta situación amplía considerablemente la frontera de información y además, aumenta la cantidad de unidades de análisis. En virtud de ello, el estudio de las inconsistencias que se presentan en las elecciones nacionales del 2006 y el de las registradas en el referéndum no son comparables a pesar de que sus resultados son confiables en términos metodológicos.

En segundo lugar, no se excluyeron del análisis las juntas donde no hubo

alteraciones. En tercer lugar, debido a que no todos los distritos poseen igual cantidad de JRV y que las inconsistencias ocurridas señaladas no son iguales ni tienen el mismo peso, en esta oportunidad se optó por ponderar dos variables: los distritos según cantidad de juntas y las inconsistencias según grado de riesgo.

A pesar del notorio avance mencionado en la frontera de investigación, persisten dos limitaciones metodológicas. Por un lado, no fue posible procesar la cantidad de JRV a las que el TSE envió menos papeletas o aquellas donde los miembros de mesa enviaron menos papeletas de las reportadas en el resto de la documentación. Por otra parte, no se efectuó un análisis cruzado de la información indicada por los miembros de mesa sobre el material electoral en su conjunto, para identificar su coherencia o incoherencia. Sobre este tema, el Informe reitera la importancia de que el órgano electoral contraste detalladamente, la información de los distintos materiales electorales entre sí en la etapa inmediatamente posterior al escrutinio.

Fuentes de información

La principal fuente de información está constituida por una base de datos en la que se incluyeron todas las juntas receptoras de votos, sin importar si en ellas se registraron errores o no. En el primero de los casos, caracterizado por el faltante de algún material electoral o por documentos enviados en blanco, se accedió al tipo de inconsistencias presentadas y a su cantidad. La base de datos fue facilitada por la Contraloría Electoral del TSE y procesada por el investigador. Esa información fue producto de la revisión del material electoral escrutado en el referéndum del 2007.

La base de datos de inconsistencias a la que se tuvo acceso fue complementada con variables de comportamiento electoral tales como votos emitidos para cada una de las opciones, votos nulos y votos en blanco, cantidad de JRV del distrito y su respectiva referencia geográfica.

Unidad de análisis

El estudio utilizó como unidad de análisis la **junta receptora de votos**

(JRV). Aunque esta no es la única unidad de análisis posible, como se reconoció en la investigación anterior, se optó por utilizarla porque ofrece dos ventajas: a) es el nivel electoral más desagregado posible y, b) puede ser complementada con información adicional disponible, relacionada con aspectos como la localización geográfica exacta, el resultado de la mesa y el margen de diferencia entre las opciones. Además, cuando las inconsistencias se presentaron simultáneamente en diferentes materiales electorales, pero en la misma junta, se eliminó el doble y el triple registro de mesas.

Variables

De acuerdo con la normativa vigente, todo el material electoral que es enviado a la JRV debe regresar completo y en buen estado. Esta es la aspiración máxima de la gestión electoral y de las distintas agrupaciones que participan en la justa electoral. Sin embargo, en la práctica, esto no sucede así, pues, como se evidencia en este documento, en varias JRV los miembros de mesa tienen dificultades para devolver la totalidad del material electoral según lo establece la normativa, y lo desean las autoridades electorales y los actores políticos. De igual forma en que se señaló en el estudio anterior, la ocurrencia de errores electorales es producto de la intervención de distintos actores (electores, miembros de mesa, magistrados y funcionarios del TSE). Esta situación puede deberse a múltiples factores: la falta de capacitación, la mala aplicación de una instrucción, un descuido, o, incluso, en caso más extremo, la comisión deliberada de un fraude. Asimismo, puede tratarse de una cadena de errores u omisiones, o simplemente constituir una pequeña falla dentro del proceso (Programa Estado de la Nación, 2007).

Este argumento refuerza la idea de que se presentan distintos niveles de gravedad en los errores producidos en la administración del material electoral. Los menos lesivos no inciden ni en la limpieza ni en la transparencia del resultado. No obstante, la presencia de una o varias alteraciones constituyen

un mayor grado de riesgo para el resultado, originan que el escrutinio se realice con base en el material electoral enviado por los miembros de la JRV respectiva, sin posibilidad alguna de corroborar si los datos concuerdan o no con la realidad. En el caso particular del referéndum, el hecho más grave se presenta cuando en una mesa se extravían, o se envían incompletos o en blanco los documentos más importantes: las papeletas (particularmente votos emitidos), el padrón y el acta de cierre. En síntesis, no todos los errores tienen las mismas implicaciones en términos de la pureza electoral. Algunos responden a acciones desafortunadas que, sin embargo, no crean incertidumbre; otros comportan riesgos importantes para la garantía de votaciones libres y limpias (Programa Estado de la Nación, 2007).

En igual forma que se hizo con el estudio de los cuestionamientos al

resultado de las elecciones del 2006; para determinar la gravedad de las posibles inconsistencias electorales ocurridas durante el referéndum se construyó una variable analítica denominada **riesgo electoral**. El riesgo se define como aquella situación en la que aún la ausencia de material electoral de una JRV pone en peligro la consistencia de los datos de una mesa y, con ello, la pureza del sufragio. Es importante aclarar que el riesgo electoral en una mesa no es sinónimo de nulidad, pues se trata de situaciones distintas.

Los dos atributos utilizados para clasificar una junta en condición de riesgo menor o mayor son: la **certeza** y el **respaldo documental**. El primero alude a la posibilidad de conocer el resultado final de una JRV, ya sea porque la documentación electoral está completa o porque la existente así lo permite. El segundo se refiere a la posibilidad de contar con la documentación electoral que

refleja fielmente la voluntad popular. Por lo tanto, el primer atributo no es necesariamente garantía del segundo, pero el segundo sí implica al primero. En otras palabras, en una JRV es posible tener certeza del resultado cuando existe un respaldo documental parcial o insuficiente, de ahí que en una junta con un alto respaldo documental se tiene mayor certeza de sus resultados.

Para clasificar las inconsistencias se emplea, en esta oportunidad una escala de cinco grados de riesgo electoral. En la agrupación de las JRV se consideran los materiales electorales más importantes: papeletas, padrón, acta de apertura, hoja de incidencias y acta de cierre. Se clasifican los grados de severidad de una inconsistencia electoral en: ningún riesgo, riesgo grado 1, riesgo grado 2, riesgo grado 3 y riesgo grado 4 (cuadro 5.12).

En el caso de la categoría de riesgo electoral más baja (*ningún riesgo*), se

CUADRO 5.12

Criterios para la clasificación de las juntas receptoras de votos según niveles de riesgo electoral. Referéndum 2007

Categoría de riesgo ^{a/}	Material electoral disponible	Descripción	Ponderación del riesgo
Ningún riesgo	Papeletas, padrón, acta de apertura, hoja de incidencias y acta de cierre	Junta receptora de votos (JRV) en las que puede reconstruirse, con certeza y respaldo documental, el resultado electoral, pues no se registran inconsistencias.	Riesgo = 0
Riesgo grado 1	Papeletas, padrón y acta de cierre	JRV en las que puede reconstruirse, con certeza y respaldo documental, el resultado electoral a pesar de las inconsistencias.	Riesgo = 0,1
Riesgo grado 2	Papeletas, padrón, acta de cierre incompleta	JRV en las que puede reconstruirse, con certeza pero con un respaldo documental limitado, el resultado electoral debido a las inconsistencias.	Riesgo = 0,3
Riesgo grado 3	Papeletas y padrón	JRV en las que puede reconstruirse, con alguna certeza (precaria) pero con un respaldo documental insuficiente, el resultado electoral debido a las inconsistencias (el grado de vulnerabilidad es medio).	Riesgo = 0,6
Riesgo grado 4	Papeletas	JRV en las que no puede reconstruirse el resultado electoral con certeza y respaldo documental debido a las "inconsistencias".	Riesgo = 1,0

a/ En el caso de riesgo grado 4 las autoridades electorales recurren a otros documentos para efectuar el escrutinio, entre ellos el mensaje de transmisión de datos y la portada de los sobres en los que se depositan los sufragios. No obstante, estos documentos no llenan por completo el vacío de información producido por el faltante de otros materiales.

Fuente: Alfaro, 2008.

ubicar las juntas en las que puede reconstruirse, con **certeza** y **respaldo documental**, el resultado electoral, pues no se registró alteración alguna en el material. Es decir son mesas que poseen ambos atributos.

Por junta receptora de votos de *riesgo electoral grado 1* se entiende aquella en la que puede reconstruirse, con **certeza** y **respaldo documental**, el resultado electoral a pesar de las inconsistencias. El riesgo es muy bajo pues los errores cometidos son inocuos y se tiene el material necesario para determinar cómo votaron los ciudadanos. Se trata de mesas en las que el acta de apertura y la hoja de incidencias fueron devueltas incompletas o en blanco. No obstante, en estas mesas es posible efectuar diversos controles cruzados sobre el resultado electoral, porque es factible recurrir a la información ofrecida por alguno de los materiales existentes (particularmente padrón y acta de cierre) para confrontar los datos y tener certeza de lo ocurrido; por lo tanto, los resultados son menos vulnerables a la manipulación. Aún así el material electoral se considera incompleto.

Las juntas consideradas como de *riesgo electoral grado 2* son aquellas en las que puede reconstruirse, con **certeza**, pero con un **respaldo documental limitado**, el resultado electoral. Esta categoría agrupa a las mesas que enviaron al TSE un acta de cierre de votación incompleta. En estos casos pueden efectuarse al menos dos controles cruzados sobre el resultado, pues en caso de duda se puede verificar la información recurriendo a la hoja de incidencias y al padrón. Por lo tanto, el grado de vulnerabilidad es leve. A pesar de ello, los controles no son completos en relación con el estándar.

En lo que respecta a las JRV de *riesgo electoral grado 3*, es posible reconstruir, con **alguna certeza pero con un respaldo documental insuficiente**, el resultado electoral. En este caso, se trata de mesas en las que el acta de cierre fue enviada en blanco o incompleta por los miembros de mesa en blanco o incompleta. En esta categoría solo puede realizarse un control cruzado sobre el resultado electoral, pues los

otros materiales también están incompletos o en blanco. Por esa razón, la certeza sobre el resultado es menor, en virtud de la precariedad de la información relativa al conjunto de la documentación. El grado de vulnerabilidad es medio.

Por último, las juntas consideradas como de *riesgo electoral grado 4* son aquellas en las que no puede reconstruirse el resultado electoral, con **certeza** y **respaldo documental**. En estas juntas el padrón-registro no fue devuelto por los miembros de mesa o se extravió, por lo que la única documentación disponible son las papeletas. Por lo tanto, en esta categoría no pueden ejecutarse controles cruzados sobre el resultado electoral, ya que la ausencia de los materiales pertinentes impide corroborar la información.

Es importante recordar, que las inconsistencias ocurren de manera individual o en combinación con otras. En ese sentido, la presencia de un error en una junta receptora de votos quizás no constituya una falta grave (Schedler, 2007); no obstante, su combinación con algún otro, origina a una situación que podría tornar vulnerable el resultado de una elección. De igual manera, la cantidad de inconsistencias presentes en una junta receptora, no necesariamente es un indicador de prácticas fraudulentas en gran escala. Por ejemplo, la presencia de una sola inconsistencia calificada como grave en una mesa, puede ser un factor de alto riesgo; por el contrario, en una junta en la que existen varias de ellas, el resultado electoral puede permanecer inalterable aun sin que estas sean corregidas, porque el material electoral existente permite reconstruir, de manera segura lo ocurrido (Programa Estado de la Nación, 2007).

En síntesis, el mayor riesgo electoral se presenta cuando en una junta se extravían o se envían incompletos o en blanco el padrón y el acta de cierre; en este caso el órgano electoral no tiene posibilidad material de verificar o de corregir el resultado reportado por las juntas, a partir de los datos derivados del escrutinio.

Finalmente, este informe reitera el señalamiento mencionado en

el *Décimotercer Informe Estado de la Nación*, en el sentido de que no hay que perder de vista, que el faltante de material electoral tiene un efecto secundario, pues impide conocer con precisión la magnitud y el perfil del abstencionismo. En aquellos casos en los que la ausencia del padrón dificulta identificar a los votantes y a los abstencionistas en una junta con precisión, el TSE imputa los datos recurriendo al padrón de otra junta, para llenar ese vacío. Por ejemplo, si en la junta n° 1 se carece de padrón, es imposible determinar cuántos electores sufragaron. En ese caso, para saber cuántos electores votaron en la junta n° 1, el órgano electoral recurre a la votación registrada en la junta n° 2 y asume que en la mesa n° 1 votó la misma proporción que la correspondiente a la n° 2; sin embargo, no es posible saber si la cantidad de papeletas con votos emitidos es igual a la cantidad de electores que sufragó, pues esta situación no se puede controlar contra el padrón.

Descripción del material electoral

Los diferentes materiales electorales previstos en la legislación y preparados por el TSE, le permiten al elector expresar su voluntad en una elección nacional o en un proceso de consulta popular, como en el caso del referéndum celebrado en octubre del 2007. Por *material electoral* se entiende toda la documentación, papelería y enseres necesarios para llevar a cabo el proceso (artículo 166 del Código Electoral). De acuerdo con el *Manual para miembros de juntas receptoras de votos* (TSE, 2007c), la autoridad electoral entrega a cada junta un total de 17 materiales, entre los que se incluyen las papeletas, la urna en la que se depositan los votos y un ejemplar del Código Electoral entre otros. Además de los diecisiete casos mencionados, el TSE envía un conjunto de materiales menores como bolígrafos, un foco y tijeras.

Para realizar el referéndum sobre el TLC-CA, los materiales electorales más importantes fueron:

- **Papeletas:** se utilizan para que el elector emita el sufragio, e indique

en ellas su preferencia por una de las opciones consultadas. En esta oportunidad fueron de color blanco. La opción del “SÍ” al Tratado estuvo ubicada en el extremo izquierdo de la papeleta y la del “NO” se ubicó en el extremo derecho. Una vez finalizado el proceso consultivo, las papeletas se clasifican como votos emitidos (distribuidos entre las opciones), votos recibidos (incluye los votos emitidos más los sufragios nulos y en blanco) y papeletas sobrantes (papeletas que no fueron usadas).

- **Padrón-registro:** es un folleto encuadrado en el que se consignan: la apertura, las incidencias y el cierre de la votación. Según el TSE, éste “es un documento muy importante porque se constituye en la prueba del resultado de la votación y la JRV tiene la obligación de devolverlo en el saco con el resto del material electoral” (TSE, 2007b). Cada junta receptora dispone de un padrón, por lo que en el referéndum se utilizaron 4.932 en total. Incluye el *Padrón registro con fotografía*, documento donde, aparece, en cada página, el distrito, el cantón, la provincia, el número de junta, la fotografía y los datos personales de cada uno de los electores. Además, existen espacios para que el elector firme antes que se le entregue la papeleta para que vote, y para que los miembros de la JRV indiquen si votó o si se abstuvo de hacerlo.
- **Acta de apertura de la votación:** en este documento el representante del TSE y los miembros de la JRV anotan sus datos personales así como los nombres de los fiscales, sus números de cédula y la organización política que representan.
- **Hoja de incidencias:** la utilizan los miembros de mesa para registrar las entradas, salidas o sustituciones de miembros de mesa, así como cualquier otra situación que amerite su registro.
- **Acta de cierre de la votación:** se emplea para registrar el escrutinio

o el conteo de votos. Debe estar firmado por los miembros de la JRV así como por los fiscales presentes³. Es importante señalar que el acta de apertura, la hoja de incidencias y el acta de cierre de la votación, forman parte del padrón-registro.

Como se desprende de la descripción hecha sobre el material electoral, no hay diferencias sustanciales entre el material de una elección nacional y el correspondiente al referéndum celebrado en 2007, salvo, las opciones de las papeletas. En ese sentido, la mayor parte del material, así como las instrucciones a los miembros de mesa, son fundamentalmente las mismas con pequeñas adaptaciones.

Lo mismo sucede con el conteo manual de los votos realizado por el TSE, pues en este proceso, los magistrados examinan la documentación electoral junta por junta y, en caso de que el faltante de algún material incida en el escrutinio, recurren al resto del material existente para corroborar la información. Esta medida tiene dos fines: pretende verificar el resultado electoral reflejado en las papeletas y controla la coherencia o inconsistencia del material electoral. Respecto del segundo fin, se parte del hecho de que, en una mesa, pueden aparecer todos los materiales electorales en perfecto estado (la situación ideal), pero los resultados pueden ser inconsistentes entre sí, o, por el contrario, a pesar de que falte algún material, los datos pueden ser perfectamente consistentes.

En repetidas ocasiones la jurisprudencia del órgano electoral ha señalado que los materiales electorales son complementarios, y la ausencia de uno de ellos es suplida por alguno de los otros de igual valor⁴ (TSE, 2007a). Esto quiere decir que, por ejemplo, si en una junta se extravía algún documento, la mesa se escruta con el material electoral disponible. Sin embargo, la mayor dificultad se presenta en aquellas mesas en las que el faltante de algún material o su estado (incompleto o ilegible) impiden reconstruir, con certeza y respaldo documental, la voluntad popular.

El *Décimocuarto Informe Estado de la Nación* reconoce la complementariedad

del material electoral y, como se mencionó anteriormente, construye las categorías de riesgo electoral de acuerdo precisamente, con ese carácter.

Inconsistencias en el material electoral

Esta sección utiliza el mismo concepto de inconsistencia electoral empleado en el estudio del año anterior. En esa oportunidad se mencionó que para facilitar el análisis, se optó por utilizar una categoría genérica, denominada **inconsistencia electoral**. Basados en las acepciones que registra la Real Academia Española, se mencionó que una *inconsistencia* es la “falta de coherencia entre los elementos de un conjunto”, en este caso asociados al procedimiento electoral y a la correcta disposición del material electoral.

En forma similar a lo acontecido en el caso de las elecciones nacionales del 2006, en el referéndum existe una amplia variedad de inconsistencias. No obstante, el 86% de ellas se relaciona con cinco categorías, entre las que sobresalen, las juntas con actas de apertura completas, las hojas de incidencias incompletas y las actas de cierre completas, además de las mesas con actas de apertura completas, hojas de incidencias completas y acta de cierre incompletas (recuadro 5.7).

De acuerdo con lo explicado en el apartado metodológico, no todas las inconsistencias registradas en el referéndum son iguales y sobre todo, no tienen la misma incidencia en materia de riesgo electoral. En virtud de ello, en esta ocasión, una de las estrategias metodológicas empleadas para examinar el peso de los errores fue la ponderación de las inconsistencias según su nivel de riesgo. Esto quiere decir que, en cada JRV, la inconsistencia o las inconsistencias registradas fueron clasificadas en cinco categorías: ningún riesgo, riesgo grado 1, riesgo grado 2, riesgo grado 3 y riesgo grado 4.

Para determinar el peso de las inconsistencias se multiplicó el número de juntas agrupadas en cada una de las categorías por el ponderador respectivo. El producto de esta operación matemática asciende a la cantidad de

RECUADRO 5.7

Ejemplos de inconsistencias electorales detectadas en el referéndum del 2007

- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias incompleta y Acta de cierre completa.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura incompleta, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre completa.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias en blanco y Acta de cierre en blanco.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias incompleta y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre en blanco.
- Acta de apertura incompleta, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura incompleta, Hoja de incidencias incompletas y Acta de cierre completa.
- Acta de apertura incompleta, Hoja de incidencias incompleta y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias en blanco y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias en blanco y Acta de cierre en blanco.
- Acta de apertura en blanco, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura en blanco, Hoja de incidencias en blanco y Acta de cierre en blanco.
- Acta de apertura en blanco, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre completa.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias completa, Acta de cierre incompleta y papeletas de más.
- Acta de apertura incompleta, Hoja de incidencias incompleta y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias en blanco y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias en blanco y Acta de cierre en blanco.
- Acta de apertura en blanco, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre completa.
- Acta de apertura en blanco, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre en blanco.
- Papeletas de más (el TSE envió más papeletas a la JRV que el número de electores).
- Acta de apertura incompleta, Hoja de incidencias en blanco y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura en blanco, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre en blanco.
- JRV sin Padrón.

Fuente: Alfaro, 2008.

298 juntas. Al tratarse de mesas equivalentes en términos de riesgo, el peso ponderado con valor 1,0 se refiere a aquella situación en la que todas las mesas tendrían *riesgo grado 4*, o sea un desastre en términos del riesgo (cuadro 5.13).

Las 298 juntas son el resultado de la ponderación del riesgo, en toda la jornada electoral, medido en términos de JRV equivalentes. En otras palabras, si hubiese existido *riesgo electoral grado 4* en todas las JRV, entonces el cálculo hubiese sido de 4.932 mesas (=4.932 x 1). Por el contrario, si todas las mesas hubiesen sido clasificadas como de ningún riesgo electoral, el riesgo sería 0 (=4.932 x 0). Como se señaló anteriormente, mediante esta operación es posible expresar el nivel de riesgo electoral en términos de unidades de análisis equivalentes. Por lo tanto, en una unidad de medida equivalente, las JRV con alteraciones, pesan 298 unidades. En síntesis, el resultado de las 298

CUADRO 5.13

Juntas equivalentes receptoras de votos, según niveles de riesgo electoral. Referéndum 2007

Riesgo electoral	Juntas receptoras de votos	Ponderador	Juntas equivalentes ^{a/}
Ningún riesgo	3.687	0/10	0,0
Riesgo grado 1	648	1/10	64,8
Riesgo grado 2	420	3/10	126,0
Riesgo grado 3	174	6/10	104,4
Riesgo grado 4	3	10/10	3,0
Total	4.932		298,2

a/ 10 juntas receptoras con riesgo grado 1 suman 1 junta equivalente, 10 juntas receptoras con riesgo grado 2 suman 3 juntas equivalentes y 10 juntas receptoras con riesgo grado 3 suman 6 juntas equivalentes.

Fuente: Alfaro, 2008.

juntas mencionadas mide el aporte de cada JRV con inconsistencias, según el total de las juntas.

Además, la probabilidad de hallar, en el referéndum, una junta con inconsistencias que impliquen algún nivel de riesgo es de una en cada dieciséis

juntas (1/16). Este dato es producto del resultado de dividir las 298 juntas, calculadas a partir de la ponderación del riesgo, entre el total de ellas (4.932). En otras palabras, el nivel real de riesgo en el referéndum equivale a 0,0625, un valor que se ubica entre las categorías

ningún riesgo y riesgo grado 1 de la escala empleada. Esto significa que el nivel real de riesgo electoral, en esta oportunidad, es inexistente o inocuo.

Ahora bien, dado que el valor del nivel de riesgo (6,25%) es mayor que el margen de victoria del SÍ sobre el NO en el referéndum (3 puntos porcentuales) y, a pesar de que estos dos aspectos no son comparables en sentido estricto, en aras de eliminar cualquier duda existente, se analizan las mesas que fueron cuestionadas.

En primer lugar interesa examinar si es posible identificar un patrón que favoreciera alguna de las opciones en el referéndum, al combinar las variables: categoría de riesgo y la opción que ganó la junta (SÍ o NO). En ese sentido, la evidencia empírica disponible descarta la posibilidad de que las JRV, que presentan ciertas dudas fueran mayoritariamente ganadas por una de las dos opciones (cuadro 5.14).

En efecto, la mayor diferencia en la cantidad de juntas ganadas por el SÍ y el NO se presenta en la categoría riesgo grado 2 (sin considerar la categoría riesgo grado 4 por la poca cantidad de juntas). Prácticamente tres cuartas partes de las juntas que ganaron, ya sea, el SÍ o el NO en el referéndum (cada uno por separado) se ubican en la categoría de ningún riesgo. Además, menos del 5% de las mesas se agrupan en las dos categorías de mayor riesgo (grado 3 y grado 4). Lo anterior permite afirmar que no hay razones que hagan pensar que, en el referéndum, la balanza estuvo inclinada a favor del SÍ o del NO al TLC, ni siquiera en aquellas mesas en las que no se detectó ninguna inconsistencia o en las que se registraron severos errores.

La misma conclusión se desprende del análisis de un conjunto de indicadores de comportamiento electoral en las juntas. En ese sentido, el principal

hallazgo es que no existen diferencias significativas entre los indicadores, independientemente de los niveles de riesgo (cuadro 5.15).

No hay tampoco, un patrón discernible que favorezca de manera especial a una de las fuerzas, ni evidencia alguna de que en el referéndum se cometieran hechos fraudulentos con la intencionalidad de manipular la voluntad popular y distorsionar el resultado electoral a favor de una de las fuerzas. Ejemplo de ello son las diferencias que se presentan entre las mesas con niveles distintos de riesgo pues aunque estadísticamente resultan significativas no se puede inferir asociación alguna ($Eta < 0,05$). De igual manera, aún cuando se considere el peor escenario posible del proceso, el resultado sería, por un lado, que no habría cambiado el ganador del referéndum y, por otro, que el NO habría sido el beneficiado marginal por un traslado neto de 3.072 votos (cuadro 5.16).

CUADRO 5.14

Juntas receptoras de votos por riesgo electoral según ganador. Referéndum 2007

Ganador de la junta	Riesgo electoral					Total
	Ningún riesgo	Grado 1	Grado 2	Grado 3	Grado 4	
JRV donde gana el SÍ	2.129	346	262	82	2	2.821
Porcentaje	58	53	62	47	67	57
JRV donde gana el NO	1.527	298	153	91	1	2.070
Porcentaje	41	46	36	52	33	42
JRV donde se da un empate entre el SÍ y el NO	31	4	5	1	0	41
Porcentaje	1	1	1	1	0	1
Total de JRV	3.687	648	420	174	3	4.932

Fuente: Alfaro, 2008.

CUADRO 5.15

Juntas receptoras de votos por riesgo, según indicador del comportamiento electoral. Referéndum 2007 (promedios)

Variable	Todas las juntas	Ningún grado	Grado 1	Grado 2	Grado 3	Grado 4
Votos del SÍ por junta	163	170	130	183	103	109
Votos del NO por junta	153	159	125	167	101	101
Votos de diferencia SÍ - NO por junta	52	54	47	54	38	9
Votos válidos por junta	317	329	255	351	204	210
Votos nulos por junta	2	2	1	2	1	1
Votos en blanco por junta	0	0	0	0	0	0
Electores que se abstuvieron por junta	219	224	196	234	182	146
Electores por junta	538	555	452	587	387	356

Fuente: Alfaro, 2008.

CUADRO 5.16

**Diferencia^{a/} en los resultados electorales y peor escenario, según nivel de riesgo.
Referéndum 2007**

Nivel de riesgo	Resultados electorales				Peor escenario	
	Número de JRV	Diferencia de votos a favor del Sí	Desviación estándar	Diferencia por JRV respecto al promedio	Transferencia neta de votos	Explicación
Ningún riesgo	3.687	10,5	72,3	0,0	0,0	Promedio esperado
Riesgo grado 1	648	4,7	63,8	-5,9	-3.797	El Sí pierde votos en las mesas con riesgo grado 1
Riesgo grado 2	420	16,1	68,5	5,6	2.339	El Sí gana votos en las mesas con riesgo grado 2
Riesgo grado 3 y 4	177	1,4	54,2	-9,1	-1.614	El Sí pierde votos en las mesas con riesgo grado 3 y 4
Promedio todas JRV	4.932	9,9	70,4		-3.072	Efecto neto promedio desfavorece al Sí

a/ Diferencias: Sig < 0,05; Eta < 0,05

Fuente: Alfaro, 2008.

El *peor escenario* supone que a) la diferencia de votos en las mesas sin riesgo es la que debería darse en todos los casos (10,5 votos) y b) que toda disparidad, con respecto a este promedio de diferencia, en las mesas con algún nivel de riesgo, es atribuible a una acción anómala cometida por alguno de los actores para favorecerse. Por tanto, se atribuye toda la desviación respecto al promedio a la parte que resulta beneficiada y se le “transfieren” los votos correspondientes.

El último aspecto estudiado es la asociación entre las juntas con inconsistencias y su ubicación geográfica. Al respecto, debe indicarse que, en esta oportunidad, se ponderó el riesgo electoral por unidad geográfica. El mapa

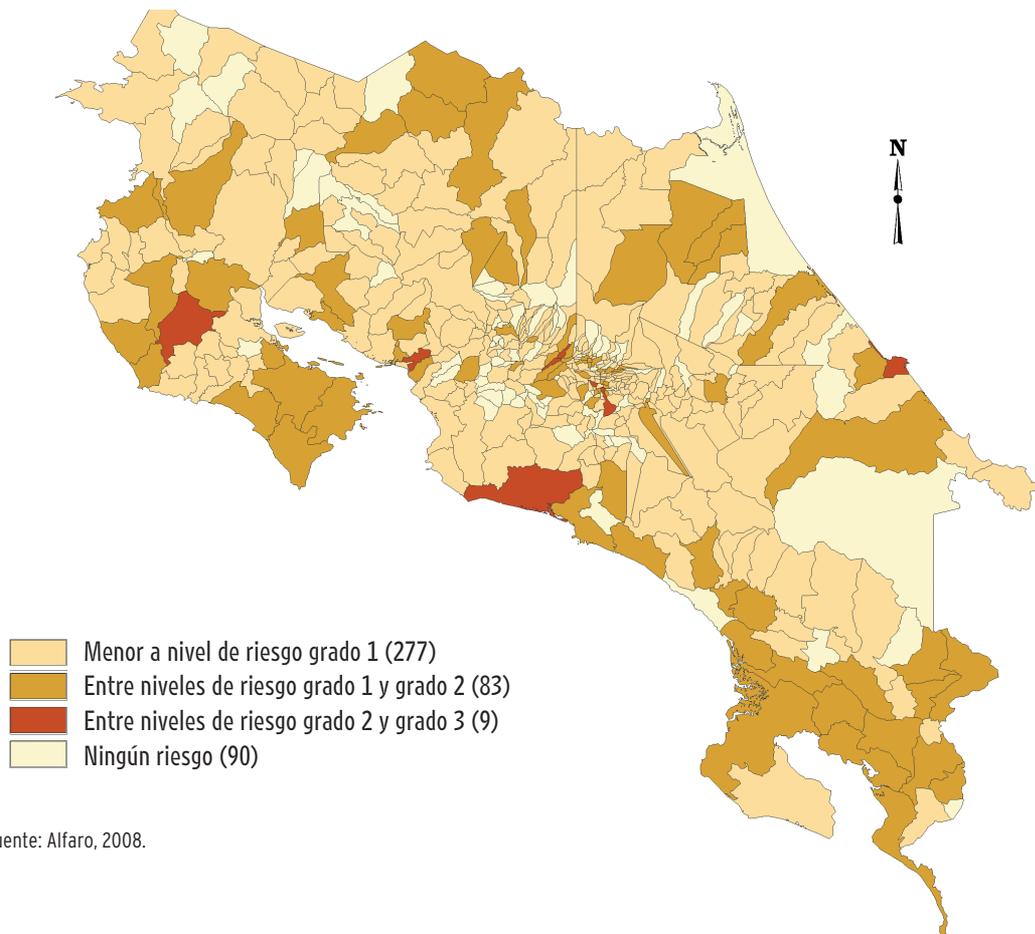
5.2 refleja la dispersión geográfica de las mesas con errores. Lo más relevante de este hallazgo es que, a pesar de que se emplearon metodologías distintas en el análisis, los resultados obtenidos son similares en materia de juntas con inconsistencias y su localización territorial, tanto en los estudios de las elecciones del 2006 y como en los del referéndum. En ese sentido, es posible identificar importantes analogías entre los distritos que presentan mayor recurrencia de JRV con alteraciones en ambos procesos electorales; entre ellos se encuentran: Limón, Nicoya, Parrita, Purral, Desamparados y Hatillo. Por lo tanto, no es mera coincidencia que estos distritos muestren dificultades.

Este hallazgo apunta al hecho de

que existen localidades específicas que registran problemas importantes en materia de administración del material electoral. Debe recordarse que, a diferencia del 2006, en el referéndum, el TSE es la entidad responsable de conformar las JRV en todo el país. En futuros eventos electorales el órgano electoral debe prestar especial atención a las localidades mencionadas con el fin de aminorar las posibilidades de que se repitan los errores presentados en relación con la correcta administración de la documentación electoral. La ventaja es que un ejercicio de este tipo permite identificar los sitios a los que se deben dedicar los mayores esfuerzos.

MAPA 5.2

Riesgo electoral ponderado según distrito administrativo. Referéndum 2007



Fuente: Alfaro, 2008.

La elaboración de este aporte especial estuvo a cargo de Ronald Alfaro Redondo.

Se preparó para este trabajo el siguiente insumo: "Inconsistencias en el material electoral del referéndum 2007", de Ronald Alfaro.

Un agradecimiento especial a Luis Antonio Sobrado, Eugenia Zamora, Max Esquivel, Héctor Fernández, Hugo Picado, Javier Vega y Ana Cristina Vinocour por sus aportes y comentarios a este documento. A Jorge Vargas Cullell por sus aportes metodológicos.

Asimismo, se extiende un agradecimiento a Jaime Madriz, Gerardo Abarca, Esteban Durán, Alejandro Bermúdez, y al conjunto de personas que conforman el grupo de programas de abstencionismo de la Contraloría Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, por la información suministrada.

La edición técnica la realizaron Jorge Vargas, Enrique González y Leda Muñoz.

La revisión de cifras estuvo a cargo de Elisa Sánchez.

NOTAS

1 En su trabajo Lehoucq (2007) aporta un estado de la cuestión sobre el tema del fraude electoral y sus efectos en distintos regímenes democráticos.

2 Algunos sectores en el país argumentan que en las elecciones de 1966 y en las de 2006 se cometió fraude. Estos sectores afirman que, en ambas elecciones, un grupo de ciudadanos votó dos veces por presidente y no votó para diputados. En otras palabras, de acuerdo con el supuesto, estas personas usaron dos papeletas de presidente y ninguna de diputados. Si se asume como real este argumento, y, en el caso de que esta situación se presente en un número considerable de mesas, esta práctica podría, eventualmente, alterar el resultado. No obstante, de ser cierta la práctica fraudulenta mencionada, esta debería quedar reflejada matemáticamente en el escrutinio. Es decir, si un elector sufraga doble en la elección presidencial, al hacer el conteo manual la disparidad entre el número de papeletas con votos emitidos en la elección presidencial y la legislativa será evidente. Sin embargo, la evidencia empírica no comprueba el supuesto y falsea, por lo tanto, el argumento.

3 En esta oportunidad no se considera la certificación de votos como parte del material, a pesar de su reconocida importancia por la dificultad de alterarla una vez que ha sido llenada y firmada por las partes. Sin embargo, como se desprende de las características definidas en la legislación, la certificación es un documento prácticamente idéntico al acta de cierre por lo que está considerado en este estudio como parte del material electoral.

4 Este tema es reiterado profusamente por el órgano electoral en sus resoluciones de las demandas de nulidad, formuladas por las agrupaciones políticas relacionadas con el faltante de materiales electorales.