

El Conteo Rápido y la Observación de Elecciones

Manual del NDI Para las Organizaciones
Cívicas y los Partidos Políticos

Melissa Estok, Neil Nevitte y Glenn Cowan

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Estok Melissa, 1964-

El Conteo Rápido y la Observación de Elecciones: Manual del NDI para las organizaciones cívicas y los partidos políticos/Melissa Estok, Neil Nevitte y Glenn Cowan

p.cm.

ISBN 1-8801 34-31-4

1. Observación de elecciones. I. Nevitte, Neil. II. Cowan, Glenn, 1947-

III. Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. IV Título.

JF1083 .E85 2002

324.6'5-dc21 2002006488

Copyright © Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) 2002. Washington, D.C. Todos los derechos reservados. Partes de esta obra pueden reproducirse y / o traducirse con fines no comerciales, siempre y cuando se reconozca al NDI como la fuente de los materiales y se le envíen copias de toda traducción.

SOBRE EL NDI

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (National Democratic Institute for International Affairs, NDI) es una organización sin fines de lucro que trabaja para fortalecer y expandir la democracia en todo el mundo. Acudiendo a una red global de expertos voluntarios, el NDI brinda asistencia práctica a líderes cívicos y políticos que promueven los valores, las prácticas y las instituciones democráticas. El NDI trabaja con demócratas de todas las regiones del mundo en la creación de organizaciones políticas y cívicas, resguardar las elecciones y promover la participación ciudadana, la transparencia y responsabilidad de los gobiernos.

La democracia depende de cuerpos legislativos que representen a los ciudadanos y monitoreen al poder ejecutivo; poderes judiciales independientes que resguarden el imperio de la ley; partidos políticos que sean abiertos y responsables, y elecciones en las cuales el electorado pueda elegir libremente a sus representantes en el gobierno. El NDI fortalece las instituciones y procesos que permiten prosperar hacia la democracia, actuando como un catalizador para el desarrollo democrático en las siguientes áreas:

La Creación de Organizaciones Políticas y Cívicas: El NDI ayuda a crear instituciones estables, de amplia base y de buena organización, las cuales constituyen la base de una fuerte cultura cívica. La democracia depende de estas instituciones mediadoras: la voz de una ciudadanía informada, que vincula a los ciudadanos con su gobierno y entre sí, brindando vías de participación en las políticas públicas.

El Resguardo de las Elecciones: El NDI promueve elecciones abiertas y democráticas. El NDI ha recibido solicitudes de partidos políticos y gobiernos para estudiar su legislación electoral y recomendar mejoras. El Instituto también proporciona asistencia técnica a los partidos políticos y grupos cívicos para que lleven a cabo campañas educativas para los votantes y para que organicen programas de monitoreo electoral. El NDI es una organización líder al nivel mundial en la observación de elecciones y ha organizado delegaciones internacionales para la observación de las elecciones en docenas de países, ayudando a asegurar que los resultados de las votaciones reflejen la voluntad de la ciudadanía.

La Promoción de la Apertura y la Rendición de Cuentas: El NDI responde a los pedidos de jefes de gobierno, parlamentarios, partidos políticos y grupos cívicos que buscan asesoría en asuntos que van desde los procedimientos legislativos, hasta servicios para los constituyentes, y aún hasta el equilibrio en las relaciones entre los civiles y los militares en una democracia. El NDI trabaja para construir cuerpos legislativos y gobiernos locales profesionales, responsables, abiertos, y que respondan a sus ciudadanos.

La cooperación internacional es la clave para la promoción eficaz y eficiente de la democracia. Igualmente transmite un mensaje más profundo a las democracias nuevas y emergentes, el cual es que en tanto las autocracias están aisladas inherentemente y temen al mundo exterior, las democracias pueden contar con aliados internacionales y un sistema de respaldo activo. Con su sede principal en Washington, D.C. y oficinas en cada región del mundo, el NDI complementa la capacidad de su personal reclutando voluntarios expertos de todo el mundo, muchos de los cuales son veteranos de luchas democráticas en sus propios países y comparten perspectivas valiosas para el desarrollo democrático

Directorio

Presidente
Madeleine K. Albright

Vicepresidente
Rachelle Horowitz
Marc B. Nathanson

Secretario
Kenneth F. Melley

Tesorero
Eugene Eidenberg

Presidente
Kenneth D. Wollack

Bernard W. Aronson
J. Brian Atwood
Harriet C. Babbitt
Elizabeth Frawley Bagley
Erskine Bowles
Joan Baggett Calambokidis
Thomas A. Daschle
Barbara J. Easterling
Geraldine A. Ferraro
Sam Gejdenson
Patrick J. Griffin
Shirley Robinson Hall
Harold Hongju Koh
Peter Kovler
Nat LaCour
Robert G. Liberatore
Lewis Manilow
Judith A. McHale
Constance Milstein
Molly Raiser
Nicholas A. Rey
Susan E. Rice
Nancy H. Rubin
Elaine K. Shocas
Michael R. Steed
Maurice Tempelman
Arturo Valenzuela
Mark R. Warner

Presidentes Eméritos
Paul G. Kirk, Jr.
Walter F. Mondale
Charles T. Manatt

Comité Consultivo Principal

William V. Alexander
Michael D. Barnes
John Brademas
Bill Bradley
Emanuel Cleaver, II
Mario M. Cuomo
Patricia M. Derian
Christopher J. Dodd
Michael S. Dukakis
Thomas F. Eagleton
Martin Frost
Richard N. Gardner
Richard A. Gephardt
John T. Joyce
Peter G. Kelly
Paul G. Kirk, Jr.
Elliott F. Kulick
John Lewis
Donald F. McHenry
Abner J. Mikva
Charles S. Robb
Stephen J. Solarz
Theodore C. Sorensen
Esteban E. Torres
Anne Wexler
Andrew J. Young

AGRADECIMIENTOS

Este manual fue preparado por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) para ayudar a quienes trabajan para asegurar la responsabilidad electoral en el mundo. En algunas ocasiones los conteos rápidos han desempeñado un papel decisivo al impedir o exponer un fraude; en otras han ayudado a establecer la confianza en el proceso electoral, logrando la aceptación de resultados que de otro modo tal vez habrían sido rechazados. Y en otras oportunidades más, los conteos rápidos han fortalecido la confianza en cuanto a la regulación y transparencia de los procesos del día de elecciones. En cada caso, el conteo rápido ha requerido esfuerzos extraordinarios. Entre ellos tenemos: la movilización de centenares —cuando no miles— de voluntarios; el desarrollo de estructuras de comunicación rápidas y confiables por todo un país; el análisis preciso de grandes volúmenes de datos en circunstancias de mucha presión; y el ejercer un sabio juicio político sobre cómo presentar la metodología y los resultados de conteo rápido.

En realidad no puede existir un conteo rápido calificable con “B+”; que no reciba las más altas calificaciones —mucho depende de este ejercicio para aceptar algo inferior a la excelencia: excelencia en el profesionalismo de la organización y el análisis, y excelencia en el juicio político imparcial necesario para anunciar los resultados del conteo rápido. El NDI tuvo el privilegio de presenciar tal esfuerzo en su primera experiencia de observación electoral internacional a través del trabajo del Movimiento Nacional de Ciudadanos para Elecciones Libres (National Citizens Movement for Free Elections, NAMFREL) de las Filipinas. La excelencia del conteo rápido del NAMFREL en la elección “súbita” de 1986 expuso el intento de fraude por parte del régimen de Ferdinand Marcos. La excelencia se manifestó de nuevo cuando el Comité pro-Elecciones Libres (CEL) llevó a cabo un conteo rápido, con la ayuda del NDI, en el plebiscito chileno de 1988 que rechazó la ampliación del periodo presidencial del General Pinochet. A lo largo de los años, desde ese entonces y en numerosas elecciones, el NDI ha ayudado a grupos en más de 25 países alrededor del mundo para la preparación de conteos rápidos como parte de su esfuerzo más amplio en la observación electoral. Muchas de estas organizaciones se han unido al NDI para transmitir técnicas y conocimientos a activistas democráticos en otros países. De hecho, no es ninguna exageración decir que estas organizaciones han ayudado a fomentar y desarrollar un movimiento mundial a favor de la observación electoral doméstica.

El NDI ha sido honrado por, y tiene una deuda enorme con, los líderes políticos y cívicos que nos invitaron para que les asistiéramos en la formación de sus capacidades para observar elecciones, incluso a través del conteo rápido. Muchos enfrentaron amenazas a su seguridad personal por intentar que sus gobiernos se hicieran responsables de respetar las leyes y las normas electorales. Al mismo tiempo que reconocemos a quienes han asumido el desafío de emprender los conteos rápidos en su propio país, agradecemos a los numero-

Los activistas que se nos han unido para ayudar a desarrollar conteos rápidos en otros países. No es posible mencionar a todos los que participaron en estas actividades; sin embargo, las siguientes personas se unieron frecuentemente a las misiones del NDI en pos de promover el conteo rápido y los esfuerzos más amplios de la observación electoral: Marino “Marte” Quesada, Dámaso Magbul, José Concepción Jr. y Telebert Laoc (NAMFREL, Filipinas); Miroslav Sevlievski, Ivailo Partchev, Mariana Drenska, Krassen Krlev y Michael Yanakiev (q.e.p.d.) (BAFE, Bulgaria); Alina Inayeh, Daniela Diaconu y Adrian Sorescu (PDA, Rumania); Mónica Jiménez y Eduardo Mimica (CEL/Participa, Chile); Esteban Caballero (CED/SAKA, Paraguay); Feroz Hassan y Tarikul Ghani (FEMA, Bangladesh); Taofiki Amnou (GERDDES-África, Benín); Adamou Kombo (COSUPEL, Níger); Honore Guie (GERDDES-Costa de Marfil); Parfait Moukoko (OCDH-República del Congo); Martine Galloy (GERDDES-Congo); Tadjoudine Ali-Diabecte (Togo); Crespín Leguede (GERDDES-Togo); Aristide Sokambi (GERDDES-República Centroafricana); Feris Al-Sanabani (ADI, Yemen), Sergio Aguayo y Martha Pérez (Alianza Cívica, México); Claudia Morales e Isis Duarte (Participación Ciudadana, República Dominicana); Rafael Roncagliolo, Pepi Patrón, Percy Medina y Rudecindo “Rude” Vega (Transparencia, Perú); Irene Perurena y Francisco Fong (Justicia y Paz, Panamá); Clarmont Lye y Lawrence Lachmansingh (EAB, Guyana); Suzana “Suzi” Jasic y Vladimir Pran (GONG, Croacia); Olexiy Lychkovakh e Ihor Popov (CVU, Ucrania). Varias de estas personas posteriormente fueron parte del personal del NDI, promoviendo la participación política en grupos cívicos fuera de sus propios países.

Melissa Estok, Neil Nevitte y Glenn Cowan redactaron este manual. Los tres han adquirido una gran experiencia a nivel mundial, ayudando a los activistas democráticos a armar conteos rápidos como una herramienta para la responsabilidad electoral. Ellos son los expertos más importantes en este campo. Glenn Cowan merece una mención especial como el voluntario posiblemente más activo del NDI a lo largo de los años, desde las Filipinas en 1986 y Chile en 1998, hasta docenas de países y docenas de viajes en nombre del Instituto. Patrick Merloe, Asociado Principal y Director de Programas sobre Procesos Electorales y Políticos del NDI, ayudó en la concepción y desarrollo de este manual y fue editor del proyecto. Sus contribuciones sustanciales son evidentes a lo largo de todo el libro. Peter Redmond, ex-representante de campo del NDI involucrado en los conteos rápidos en Bangladesh y Nicaragua, hizo una contribución importante a la edición del manual. Igualmente contribuyeron en este volumen Lawrence Lachmansingh, ex-Director Adjunto de los Programas del NDI para Asia y ex-representante de campo del NDI, que trabajó en el conteo rápido y la observación de las elecciones en diversos países; y Holly Ruthrauff, funcionaria del Programa del NDI para Procesos Electorales y Políticos. Linda Patterson, Asistente de Programa del NDI para Programas Electorales, ayudó a recaudar la información y los materiales para el manual, y Suanne Buggy asistió igualmente en la edición y producción del manual.

Además, la experiencia reflejada en este volumen se basa en los fundamentos sustentados por Larry Garber, pionero del conteo rápido durante su trabajo en el NDI (1986-93). Otros integrantes del personal del NDI, antiguos y contemporáneos, contribuyeron a las labores de los conteos rápidos y sus experiencias se reflejan en este manual. Entre ellos están Lisa McLean, Mike Marshall, Santiago Canton, Eric Bjornlund, Tom Melia, Patricia Keefer, Edward McMahon, Mark Feierstein, Steve Griner, Adrian Muunga, Kate Kelsch; Kevin Johnson, Ken Morley, Richard Klein, Katie Fox, Kirk Gregersen, Matt Dippell, Jonas Rolett, Maryam Montague, Makram Ouais, Michael Stoddard, Kevin Johnson, Lynn Heller y Justice Mensah.

La redacción, producción y distribución de este documento fueron posibles gracias a una subvención de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (United States Agency for International Development, USAID), y varios de los conteos rápidos referidos en el texto se llevaron a cabo en gran medida con subvenciones de USAID y la Fundación Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy). El Centro para la Democracia y la Gobernabilidad de la Oficina de la USAID para la Democracia, el Conflicto y la Asistencia Humanitaria brindó un valioso estímulo a este proyecto a todo lo largo de su desarrollo. Deseamos alentar a los lectores del manual a ponerse en contacto con el NDI para hacernos cualquier comentario, sugerencia o solicitud.

Kenneth Wollack

Presidente, NDI

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	i-5
PRÓLOGO	i-13
INTRODUCCIÓN	i-17
CAPÍTULO UNO: ANTECEDENTES DEL CONTEO RÁPIDO	1
Definición del conteo rápido	1
Objetivos del conteo rápido	4
<i>Disuadir el fraude... detectar el fraude... ofrecer un pronóstico oportuno de los resultados... infundir confianza en el proceso electoral... informar sobre la calidad del proceso... estimular la participación ciudadana... ampliar el alcance organizativo y el desarrollo de capacidades... preparar el escenario para actividades futuras</i>	
Prerrequisitos del conteo rápido	10
<i>Acceso a la información... credibilidad entre el público... recursos adecuados</i>	
Hacia Adelante	12
CAPÍTULO DOS: CÓMO COMENZAR	15
Líderes y personal	16
<i>La junta de directores... personal clave</i>	
Planificación del proyecto	27
<i>Preparación de una lista de eventos, actividades e hitos importantes... trazar actividades en una línea de tiempo... asignar tareas... consideraciones para el plan estratégico de una línea de tiempo... motivar al personal</i>	
Presupuestos y obtención de fondos	30
<i>Costos... gastos del presupuesto... obtención de fondos</i>	
CAPÍTULO TRES: CÓMO PROMOVER EL CONTEO RÁPIDO	37
Relaciones con las autoridades electorales	37
<i>Credenciales</i>	
Relaciones externas	40
<i>Respuestas a los escépticos</i>	
La campaña en los medios	44
<i>Técnicas de publicidad</i>	
CAPÍTULO CUATRO: CÓMO FORMAR LA RED DE VOLUNTARIOS	47
Diseño de los materiales	49
<i>Formularios... manuales</i>	
Reclutamiento	52
<i>Comités regionales y municipales... voluntarios locales... voluntarios para operativos centrales... como convencer y seleccionar reclutas</i>	
Capacitación	57
<i>Preparación de coordinadores regionales y municipales... preparación de voluntarios locales... preparación de voluntarios para los operativos centrales... técnicas de preparación... cómo motivar a los voluntarios</i>	
Logística	63
<i>Dedicación de tiempo y personal suficientes</i>	

CAPÍTULO CINCO: PRINCIPIOS DE ESTADÍSTICA Y EL CONTEO RÁPIDO . . .	67
Principios fundamentales de la estadística.	67
<i>Confiabilidad y validez... la muestra... la población... cómo pasar de una muestra a una población... probabilidades: la ley de los grandes números y el teorema del límite central... aleatoriedad... homogeneidad y heterogeneidad... niveles de confianza: cómo especificar la relación entre muestra y población</i>	
Preparación de la muestra	75
<i>La unidad de análisis... el margen de error: ¿cuán exactos necesitamos ser?... tipos de muestras... factores de corrección</i>	
CAPÍTULO SEIS: EL COMPONENTE CUALITATIVO DEL CONTEO RÁPIDO . . .	93
Diseño de los formularios de observación	95
<i>¿Cuán extensos deben ser los formularios?... lo que se debe y no se debe hacer al momento de elaborar las preguntas... qué evitar... formularios de observación: un ejemplo</i>	
Analizando la información cualitativa	105
<i>Preparativos pre-electorales... pasos en el análisis de la información cualitativa</i>	
CAPÍTULO SIETE: COMPILACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS DEL CONTEO RÁPIDO	115
Protocolos de reporte de los datos	115
Flujos de información	117
<i>Flujos de información desde el campo... estrategias para el manejo del flujo de información... flujos de información dentro del centro de recolección de información... la base de datos maestra... identificación de vacíos en la muestra y recuperación de datos</i>	
Análisis estadístico de los datos del conteo rápido	128
<i>El análisis de los primeros datos... el desarrollo de los resultados del conteo de los votos... análisis de la información por capas... proyección del resultado de las elecciones</i>	
CAPÍTULO OCHO: EL "FINAL DEL JUEGO"	139
Diseño de un protocolo para el uso de los datos	139
<i>Revisión del contexto electoral... repaso de los objetivos del conteo rápido... preparación de un cronograma para el día de las elecciones... contenido de un protocolo de publicación de datos</i>	
Publicación de la información del conteo rápido.	144
Actividades específicas	145
<i>Cuando se requiere una acción rápida post-electoral... informes post-electorales</i>	
Preparaciones para el futuro	149
APÉNDICES	153
SOBRE LOS AUTORES	202
PUBLICACIONES ESCOGIDAS DEL NDI SOBRE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL .	203

ÍNDICE DE APÉNDICES

APÉNDICE 1A:

Organizaciones que han recibido ayuda del NDI para efectuar conteos rápidos 154

APÉNDICE 1B:

Organizaciones locales para la observación de elecciones sin afiliación política, con las cuales el NDI ha trabajado a nivel mundial 155

APÉNDICE 2A:

Cronograma de ocho meses que muestre el plan de trabajo para los observadores locales en Nicaragua 165

APÉNDICE 2B:

Ejemplo de plan de trabajo del conteo rápido en las seis semanas previas a las elecciones de Indonesia en 1999 166

APÉNDICE 3A:

Ejemplo de legislación electoral referida a los observadores locales de las elecciones de Rumania en 1993 167

APÉNDICE 3B:

Ejemplo de reglamento electoral referido a los observadores locales de las elecciones de Sudáfrica en 1993 170

APÉNDICE 3C:

Ejemplo del código de conducta para los observadores electorales, Sierra Leona 2002 171

APÉNDICE 3D:

Ejemplo del código de conducta para los observadores electorales, Bangladesh 1995 173

APÉNDICE 4:

Disposiciones sobre derechos humanos referidas a las elecciones 175

APÉNDICE 5:

Carta general de reclutamiento de los coordinadores regionales, Eslovaquia 1998 182

APÉNDICE 6:

Diagrama de las oficinas regionales en Serbia 184

APÉNDICE 7A:	
Ejemplo del compromiso de neutralidad de los observadores en Ucrania, 1994	185
APÉNDICE 7B:	
Ejemplo del compromiso de neutralidad de los observadores en Guyana, 1994	186
APÉNDICE 7C:	
Ejemplo del compromiso de neutralidad de los coordinadores regionales en Kazajstán, 1994	187
APÉNDICE 8:	
Ejemplo de un ejercicio de entrenamiento desarrollado para conteos rápidos	188
APÉNDICE 9A:	
Ejemplo del Formulario 1 del Observador en Nicaragua, 2001	195
APÉNDICE 9B:	
Ejemplo del Formulario 2 del Observador en Nicaragua, 2001	196
APÉNDICE 10A:	
Diagrama de recolección de datos en Malawi	197
APÉNDICE 10B:	
Formulario de recolección del conteo rápido, Malawi 1999	198
APÉNDICE 11:	
Panfleto preparado por un grupo de observadores y usado para informar a los miembros de la prensa sobre el proyecto del conteo rápido. Nicaragua, 2001	199

PRÓLOGO

La voluntad de la población de un país — expresada en elecciones genuinas y periódicas — es la base de la autoridad de todo gobierno democrático. Esto se reconoce en el Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en todo instrumento internacional de importancia de los derechos humanos referente a los derechos civiles y políticos, creando así, en los tratados y compromisos internacionales, obligaciones con este principio. Éste se encuentra también consagrado en constituciones modernas de todo el mundo. Pero la comprensión de este precepto democrático a menudo resulta ser elusiva.

Hay muchos países que llevan a cabo elecciones democráticas. Sin embargo, aquellas personas que controlan instituciones y recursos estatales, o medios organizados de soborno e intimidación intentan, con demasiada frecuencia, manipular el proceso electoral negando a los oponentes el derecho a postularse al cargo; impidiéndoles organizarse para hacer campaña en pos de votos; restringiendo su acceso a los medios de comunicación masiva; impidiendo que el electorado obtenga el conocimiento necesario para efectuar una decisión política informada; intimidando al electorado de tal forma que no pueda efectuar una decisión política libre; y tergiversando, o sea demarcando injustamente, los distritos electorales para impedir el sufragio igualitario. Cuando estas tácticas no parecen suficientes para asegurar la victoria, estos perpetradores del fraude a menudo buscan manipular los procesos del día de la elección impidiendo el acceso a los centros de votación; negando a los electores calificados el derecho a emitir su voto; arreglando una votación ilegal a su favor; llenando las ánforas electorales de votos fraudulentos; manipulando el conteo de la votación; arreglando la tabulación de los votos; anunciando resultados fraudulentos; y bloqueando el debido remedio legal. En algunas oportunidades la violencia y la venganza política son el corolario de las elecciones, y a veces se impide a los justos vencedores asumir el cargo para el que fueron elegidos. Estos procesos niegan al gobierno su mandato democrático y conducen a la inestabilidad política.

Por lo tanto, los partidos y candidatos políticos deben desarrollar técnicas para observar la gran variedad de procesos e instituciones que rodean las elecciones, y deben aprender a movilizar el respaldo público y a utilizar los mecanismos de queja para buscar soluciones pacíficas a sus agravios. Las organizaciones cívicas y otras personas comprometidas con el gobierno democrático, también deben participar directamente en los esfuerzos de observación globales para ayudar a asegurar la integridad de las elecciones. Estas últimas sencillamente no pueden apartarse del contexto político más amplio de un país, y los esfuerzos para asegurar la integridad de las elecciones deben asimismo efectuarse ampliamente.

No obstante, todo proceso electoral llega a su punto crítico el día de la elecciones, y es entonces cuando un conteo rápido confiable desempeña un papel crucial. Un reporte altamente exacto y rápido sobre la calidad de los procesos de votación y conteo a partir de una muestra estadística aleatoria de los centros de votación, sirve para asegurar tanto a los contendores políticos como a la ciudadanía que pueden confiar en las elecciones. La identificación de irregularidades puede llevar a correcciones oportunas y evaluaciones adecuadas de su impacto potencial en los resultados electorales. Una proyección altamente exacta y rápida de los resultados electorales reunidos y reportados desde una muestra de mesas electorales puede prevenir el fraude, calmar las tensiones y permitir a quienes asumen cargos como consecuencia de la votación, que lo hagan sobre la base de la confianza pública en su mandato democrático. Por otro lado, una verificación sistemática, imparcial y exacta de los resultados y la calidad de los procesos efectuados el día de las elecciones puede también revelar extensas irregularidades e intentos de forzar las elecciones.

Tal como revelan las páginas de este manual, los conteos rápidos pueden jugar un papel central en el desarrollo de eventos dramáticos con mucho en riesgo. Gracias a ellos, se han expuesto intentos de robar las elecciones, ayudando así a preparar el escenario para la defensa popular de los derechos civiles y políticos, como sucediera, por ejemplo, en Filipinas en 1986 y en la República Federal Yugoslava en 2000. Los conteos rápidos han disuadido a quienes se timentan de ignorar la voluntad popular, como en el plebiscito chileno de 1988 y en la primera vuelta de las elecciones peruanas en 2000; han permitido que los contendores electorales acepten derrotas sorprendentes, o derrotas en las cuales las encuestas de opinión mostraban un virtual empate antes del día de las elecciones, como en las encuestas de Bulgaria en 1990, o Nicaragua en 2001; y han animado a los contendores electorales y a la ciudadanía a tener paciencia cuando la tabulación oficial se demoraba mucho, como en Indonesia en 1999. En cada uno de estos casos y en muchos más, los conteos rápidos previnieron el conflicto. En todos los casos en el mundo en los que el NDI ha prestado su asistencia a los esfuerzos del conteo rápido, de Bangladesh a Malawi, y de Ucrania a Paraguay, éstos ayudaron significativamente a asegurar que la voluntad política del pueblo iba a respetarse.

Tal como los autores subrayan, no toda elección requiere de un conteo rápido, por lo menos no en su forma más completa. Más aún, éstos únicamente se refieren a los procesos del día mismo de las elecciones y por sí mismos no dicen nada sobre si los desarrollos pre- o post-electorales respaldan o niegan la naturaleza democrática de una elección. Los conteos rápidos se entienden mejor como un elemento importante de una observación amplia de las elecciones, pero son singulares en su impacto y a veces esenciales para determinar el grado debido de confianza en los resultados electorales. Por lo tanto, al NDI le complace ofrecer este manual como parte de una serie de materiales para el monitoreo de las elecciones.

Este manual refleja los últimos avances en la técnica del conteo rápido. Las metodologías aquí descritas han evolucionado considerablemente en los últimos 15 años e indudablemente se desarrollarán aún más. Al mismo tiempo, los procedimientos tecnológicos más avanzados no son necesarios en todos los casos. De hecho, las restricciones de tiempo o recursos humanos y financieros podrían impedir el uso de algunas de las técnicas descritas en estas páginas. La experiencia del NDI ha demostrado que cada proceso electoral y cada conteo rápido debe desarrollarse a partir de las condiciones específicas de cada país.

El Instituto espera que este manual ayude a aquellos líderes partidistas y de la sociedad civil quienes decidan desarrollar el conocimiento y las estructuras organizativas necesarias para el uso adecuado de esta herramienta. Esperamos escuchar de otros activistas democráticos sobre posibles mejoras al conteo rápido y a la observación electoral en general.

Kenneth Wollack

Presidente, NDI

Patrick Merloe

Asociado Principal y Director de Programas de Elecciones y Procesos Electorales, NDI

Junio de 2002

Introducción

Este manual describe cómo organizar y llevar a cabo un conteo rápido, también conocido como tabulación paralela del voto (PVT por sus siglas en inglés). El conteo rápido es un método poderoso para monitorear los eventos del día de las elecciones. Diferentes grupos en todo el mundo han efectuado conteos rápidos para promover procesos electorales democráticos y así detectar si los resultados de las elecciones han sido manipulados. El público principal del manual lo constituyen las organizaciones cívicas que observan las elecciones, pero los principios y consejos presentados también son aplicables a los proyectos de monitoreo electoral efectuados por partidos políticos y organismos internacionales.

Durante un conteo rápido, los observadores monitorean los procesos de votación y conteo en centros de votación específicamente seleccionados, registrando información clave en formularios estandarizados y reportando sus observaciones (incluso el conteo de votos del centro de votación) a un centro principal de recolección de datos. Los líderes del conteo rápido usan esta información para evaluar la calidad global de los procesos del día de elecciones y proyectar, o verificar, los resultados oficiales con base en un análisis preciso de los datos de los centros de votación.

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) ha trabajado con grupos cívicos y coaliciones en más de 65 países observando elecciones, en 25 de ellos organizaciones cívicas llevaron a cabo conteos rápidos. El NDI brinda a sus organizaciones asociadas un análisis conjunto de las necesidades de las mismas. Esta asistencia puede incluir la asistencia de técnicos expertos, entrenamiento y asesoría en planeamiento estratégico. El interés del Instituto se basa particularmente en ayudar a que los grupos vinculen la observación de elecciones con otras actividades forjadoras de la democracia.

La experiencia del NDI ha demostrado que el conteo rápido puede jugar un papel vital en la promoción de la integridad de las elecciones. Cuando la auspician organizaciones cívicas sin afiliación partidista, el conteo rápido puede ayudar a:

El conteo rápido es un método poderoso para monitorear los eventos del día de las elecciones... para evaluar la calidad global de los procesos del día de elecciones y proyectar, o verificar, los resultados oficiales

¹ Véase en el Apéndice 1A una lista de organizaciones a las que el NDI ha ayudado a efectuar conteos rápidos, y en el Apéndice 1B una lista completa de organizaciones locales no partidistas de observación electoral con las cuales el NDI ha trabajado.

La experiencia de organizar un conteo rápido puede fortalecer a una organización y prepararla para un trabajo continuo en proyectos relacionados con la democracia

- *Dar poder a la ciudadanía.* Un conteo rápido permite a los grupos cívicos involucrarse en las elecciones en forma sustancial y poderosa, movilizándolo a la ciudadanía para que ejerza su derecho a participar en los asuntos de gobierno, y a que busque e imparta información sobre aspectos cruciales del proceso electoral. Cuando aparecen evidencias de errores o malos manejos, la ciudadanía puede exigir cuentas a los funcionarios o líderes políticos. Cuando el conteo rápido ayuda a validar un proceso legítimo, los ciudadanos pueden confiar en los resultados y en la legitimidad del gobierno electo.
- *Desarrollar la capacidad local.* Los organizadores del conteo rápido y los observadores voluntarios se vuelven expertos en cuanto a las leyes y procedimientos sobre elecciones mientras se preparan para un conteo rápido. Los líderes también desarrollan sus habilidades en la administración de proyectos y presupuestos, comunicación y organización. Más aún, la experiencia de organizar un conteo rápido puede fortalecer a una organización y prepararla para un trabajo continuo en proyectos relacionados con la democracia. De hecho, muchas organizaciones respaldadas por el NDI han crecido hasta convertirse en instituciones cívicas fuertes y duraderas.
- *Brindar información confiable y global.* Los grupos cívicos independientes son los más adecuados para efectuar conteos rápidos verosímiles. Usualmente pueden reclutar y preparar a miles de observadores en un lapso relativamente corto, para garantizar una amplia cobertura el día de las elecciones. Los observadores pueden ser asignados a centros de votación cerca de sus hogares, pues conocen bien la zona y pueden identificar y responder eficazmente a situaciones problemáticas. Asimismo, los observadores locales están en óptima posición para brindar el seguimiento necesario a un prolongado procedimiento de conteo/tabulación de votos o de quejas.

El NDI también estimula a los partidos políticos para que efectúen conteos rápidos. Éstos tienen mucho en juego el día de las elecciones. Tienen derecho a cuidar de la integridad de los procesos de votación, conteo y tabulación, y tienen la responsabilidad de defender el voto de sus seguidores. Un creciente número de partidos políticos participa ahora en actividades de observación de las elecciones, inclusive los conteos rápidos, para así desarrollar su capacidad organizativa a largo plazo. El reclutamiento de voluntarios entre los grupos populares para el conteo rápido así como el desarrollo de una sólida red de comunicaciones, mejora los nexos con su electorado y fortalece los esfuerzos para que los ciudadanos salgan a votar.

Los medios noticiosos y las organizaciones que realizan encuestas de opinión pública han efectuado también conteos rápidos. Sin embargo, para ellos es a menudo difícil formar las grandes y confiables redes de voluntarios y sistemas de comunicación necesarios para alcanzar los mínimos márgenes de error y el

alto grado de confianza requeridos en elecciones intensamente disputadas. Las organizaciones internacionales que efectúan los conteos rápidos enfrentan los mismos problemas.

Los organismos internacionales se han valido generalmente de los conteos rápidos efectuados por confiables organizaciones cívicas locales. En algunos casos, las organizaciones internacionales que tienen la capacidad de formar las redes de voluntarios y de sistemas de recolección de información necesarios para emprender un conteo rápido, pueden hacer una contribución importante a los procesos electorales. Esto es particularmente cierto en ambientes políticos sumamente tensos, como los que se dan en situaciones inmediatamente posteriores a conflictos, o cuando las limitaciones de tiempo y recursos impiden que grupos locales capaces monitoreen las elecciones.

El NDI estimula la cooperación en aquellos lugares donde ambos grupos, tanto locales como internacionales, observarán las elecciones. Las misiones de observadores internacionales respaldan la credibilidad y el desarrollo de la sociedad civil cuando trabajan con grupos locales y apoyan públicamente sus esfuerzos; además, las misiones internacionales deben defender el derecho de los grupos locales a observar las elecciones y llevar a cabo conteos rápidos.

Cabe subrayar una importante advertencia. Si el proceso se manipula antes de la tabulación de los votos, el verificar la exactitud del conteo legitimaría al fraude subyacente. Por ejemplo, el lleno masivo de ánforas con votos fraudulentos que tuvo lugar en la elección presidencial de Nigeria en 1999, o la probable tergiversación de los votos a medida que los funcionarios los leían y registraban en la elección presidencial de Bielorrusia en 2001, no se habrían reflejado en la tabulación de los resultados registrados en tales centros de votación. Por este motivo los conteos rápidos, tal como se discute en este manual, deben también examinar los aspectos cualitativos de los procesos de votación y conteo.

Además, debido a la naturaleza agotadora de los conteos rápidos y lo mucho que está en juego, es mejor no efectuar uno a menos que la organización esté sumamente segura de que podrá llevarlo a cabo de manera exitosa. En numerosos países se decidió sabiamente no efectuar un conteo rápido por estas razones, y en algunos casos las organizaciones que monitoreaban las elecciones decidieron, ya cerca del final del periodo preelectoral, no intentar realizar proyecciones numéricas incluso cuando habían esperado llevar a cabo un conteo rápido completo.

El orden de los capítulos en este manual refleja la cronología de un típico proyecto de conteo rápido. El capítulo uno le define, examina los objetivos del conteo rápido y enumera los prerrequisitos para el éxito, para así establecer si tal proyecto es apropiado y factible. Los capítulos dos al ocho describen: los detalles específicos de cómo preparar, organizar e implementar un conteo rápido. El capítulo dos ayuda a los grupos a establecer un equipo eficaz, planificar

Las misiones de observadores internacionales respaldan la credibilidad y el desarrollo de la sociedad civil cuando trabajan con grupos locales y apoyan públicamente sus esfuerzos.

Los conteos rápidos son políticamente neutros, pero quienes los llevan a cabo deben tomar en cuenta el ambiente político de manera cuidadosa.

el proyecto y conseguir financiamiento. El capítulo tres subraya la importancia de promover el conteo rápido para establecer credibilidad y conseguir respaldo. El capítulo cuatro brinda consejos útiles para la formación y entrenamiento de una red de voluntarios. El capítulo cinco examina los principios estadísticos usados en la metodología del conteo rápido y el proceso de construcción de una muestra. En el capítulo seis se dan los lineamientos básicos del componente cualitativo del conteo rápido. El capítulo siete describe cómo reunir y analizar los datos del conteo rápido, y el capítulo ocho brinda consejos sobre cómo utilizar los datos con mayor efectividad el día de las elecciones.

Los conteos rápidos son políticamente neutros, pero quienes los llevan a cabo deben tomar en cuenta el ambiente político de manera cuidadosa. A lo largo del manual, los autores discuten cómo el contexto político local facilita o impide los preparativos para el conteo rápido, y cómo deben entrar en juego las consideraciones políticas para que no quepa la menor duda de la imparcialidad y la exactitud del conteo rápido.

En este manual, los autores no pretenden brindar el método definitivo del conteo rápido. La historia, cultura y geografía de cada país presentan oportunidades y retos que influyen en la organización final del mismo. Las limitaciones de recursos y tiempo pueden forzar algunas concesiones. Algunos grupos pueden utilizar las técnicas de muestreo y análisis estadístico aquí descritas, pero pueden restar importancia a la velocidad durante la recolección de datos. Otros pueden seguir los consejos sobre cómo construir una red de voluntarios y cómo recopilar y usar los datos, pero podrían carecer de la capacidad para organizarse alrededor de una muestra aleatoria de centros de votación. Con todo, las técnicas discutidas en este manual deberían ayudar a cualquier grupo que monitorea elecciones a mejorar su capacidad para decir qué sucedió el día de las elecciones a nivel nacional y de manera oportuna.

Este manual ofrece una base para la organización y realización de los conteos rápidos, pero ciertamente estas técnicas seguirán evolucionando. Tal vez se descubran nuevos métodos con los cuales manejar los datos; los formularios de los observadores tal vez se actualicen para que incorporen aspectos novedosos. La cooperación entre las organizaciones de observadores, tanto locales como internacionales, probablemente mejorará. El NDI ansía respaldar a organizaciones que utilizan su habilidad, talento y creatividad para sumarlos al rico legado de quienes iniciaron y desarrollaron esta innovadora y poderosa herramienta.