



# DECIMOSÉPTIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN (2010)

## UNA PROPUESTA DE ÍNDICE DE RIESGO ELECTORAL Y SU APLICACIÓN A LAS ELECCIONES NACIONALES DEL 2010

Informe final

Investigadores:

**Juan Guillermo Murillo Chinchilla**  
**Ronald Alfaro Redondo**

Agosto, 2011

**Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación (2010) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.**

Descriptores .....	1
Introducción .....	2
Aspectos metodológicos.....	3
Fuentes de información .....	4
Unidad de análisis .....	4
Descripción del material electoral .....	8
Inconsistencias en el material electoral en el 2010.....	9
Bibliografía.....	15

## **Descriptores**

Sistema electoral, Juntas Receptoras de Votos, inconsistencias electorales, riesgo electoral, democracia.

## **Introducción**

En esta edición del capítulo se incluye un apartado que aborda el tema de las inconsistencias en el material electoral de los comicios del 2010. La ocurrencia de errores similares fue, según el aporte especial del Decimotercer Informe, la base de los cuestionamientos a los resultados de los comicios presidenciales del 2006, las segundas elecciones más reñidas de los últimos 60 años (Proyecto Estado de la Nación, 2007; Alfaro, 2011). Dicho Informe apuntó que éste fue un hecho inédito desde que, a mediados de los años setenta, el sistema político costarricense logró cumplir razonablemente con los requisitos de una poliarquía (Dahl, 1971; Proyecto Estado de la Nación, 2001). En esta oportunidad el Informe da seguimiento al estudio de la transparencia de los resultados electorales con ocasión de un nuevo evento político: las elecciones nacionales del 2010, caracterizadas por la ausencia de cuestionamientos a la gestión electoral. Al igual que para el caso de los comicios del 2006 y el referéndum del 2007, el objetivo fundamental de este apartado es valorar la limpieza de las elecciones presidenciales de febrero de 2010, con base en un estudio detallado sobre la magnitud y gravedad de los errores electorales, a partir de la información de las juntas receptoras de votos<sup>1</sup>. Este aporte constituye el tercer esfuerzo de seguimiento de transparencia electoral que tiene como finalidad perfeccionar este tipo de análisis y con ello, contribuir a la discusión reposada acerca de la gestión electoral.

Las mismas preguntas de investigación que se formularon para los estudios del 2006 y el referéndum del 2007, siguen siendo igualmente válidas para este estudio. De tal modo, interesa contar con indicios que permitan responder las siguientes preguntas: ¿cuál fue el perfil de las inconsistencias electorales detectadas? y ¿cuán prevalentes fueron? Estas interrogantes procuran dilucidar si esos errores implicaron riesgos que hicieran vulnerables los comicios a acciones que alteraran la voluntad popular. Por otra parte, en relación con la limpieza de las elecciones, se busca determinar si hay evidencias que sugieran resultados anómalos en las juntas receptoras en las que hubo errores electorales. En este sentido, si las juntas con errores electorales arrojasen resultados marcadamente distintos al conjunto, habría bases para sospechar la existencia de actividades dolosas. Además, ¿existe evidencia para pensar en acciones políticas de manera expresa orientadas a “torcer” la voluntad de las y los electores? La respuesta a esta interrogante sería positiva si, en unas elecciones como las de febrero de 2010, se encontrara que en esas juntas hubo márgenes de victoria abultados en relación con el universo de juntas, o que un partido resultó arrolladoramente ganador en todas o casi todas ellas. Todas estas preguntas específicas buscan esclarecer dos cuestiones generales: ¿hubo o no fraude electoral en los comicios presidenciales del 2010? Si lo hubo, ¿cambió el resultado de las elecciones?

Al igual que como se ha venido señalando, una situación en la que las inconsistencias electorales fueran muy extendidas y además el tipo de error prevalente impidiera conocer con certeza los resultados de las juntas receptoras de votos sería muy inconveniente para cualquier sistema democrático y, particularmente para la democracia costarricense constituiría un serio retroceso como lo demostraron los acontecimientos de finales de la década de los años 1940. Para autores como Lehoucq (2007) aun cuando las elecciones no sean tan competidas (como en el caso de las

elecciones estudiadas), la manipulación del voto despoja de credibilidad a los comicios, y en consecuencia, evita la consolidación de las instituciones democráticas. Asimismo, en términos conceptuales, se habría violado el principal requerimiento de una democracia: que en ella las elecciones son libres y limpias.

Para estudiar los temas planteados, el documento evalúa los resultados remitidos por las juntas receptoras de votos al TSE, según tipo de error electoral y riesgo implícito. La principal conclusión es que, una vez más, no hay evidencia de una acción sistemática y presumiblemente dolosa que doblegara la voluntad de las y los electores, con el fin de dar ventaja a un partido. En lo que respecta al cumplimiento de una de las aspiraciones del capítulo “Fortalecimiento de la democracia”, el hallazgo más relevante es que tal y como ha sido desde 1953, en 2010 el sistema electoral garantizó que los resultados electorales respondieran de modo razonable a las preferencias ciudadanas.

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-).

El trabajo se organiza en tres apartados, además de esta introducción. La segunda sección presenta la metodología empleada en el análisis. La tercera, la medular, examina con detalle los errores electorales registrados en las elecciones de febrero de 2010.

### **Aspectos metodológicos**

Esta sección describe las fuentes de información, la unidad de análisis y las definiciones conceptuales sobre las cuales se fundamenta este trabajo. En relación con estudios recientes sobre las inconsistencias electorales en los comicios más recientes (Hernández, 2005; Hernández y Garro, 2006; Programa Estado de la Nación 2007 y 2008), este documento posee cuatro diferencias importantes: 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 identificación. Por ejemplo, en esta ocasión se pudo conocer con certeza la calidad de la información incluida en el material electoral (completo, incompleto -y sus respectivos motivos- 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 significativamente la frontera de información y además, aumenta la cantidad de unidades de análisis. Producto de las diferencias en la información empleada, cabe señalar que el estudio de las inconsistencias del 2006, el de las registradas en el referéndum y este último no son comparables, a pesar de que sus resultados son igualmente confiables en términos metodológicos. En segundo lugar, no se excluyeron del análisis las juntas donde no hubo alteraciones y se analizaron por separado las mesas en las que el TSE efectuó recuento. En tercer lugar, debido a que las inconsistencias ocurridas señaladas no son iguales ni tienen el mismo peso, en esta

oportunidad se optó por ponderar las inconsistencias según grado de riesgo, asignando mayor peso a los errores que podrían alterar los resultados electorales. Por último, el presente estudio aporta una versión perfeccionada y más robusta del *índice de riesgo electoral* con respecto al que se utilizó en 2007 con ocasión de la celebración del referéndum.

En el Décimo cuarto Informe se había señalado como una de las principales limitaciones metodológicas a este tipo de análisis, la necesidad de que el órgano electoral contrastara detalladamente la información de los distintos materiales electorales entre sí en la etapa inmediatamente posterior al escrutinio para reforzar los controles cruzados del material. Afortunadamente, el TSE incorporó esta observación del Informe en sus procedimientos. Gracias a ello, hoy día se cuenta con información de mayor calidad que se refleja en el análisis efectuado.

### **Fuentes de información**

Autores como Fabrice Lehoucq argumentan que los estudios del fraude electoral adolecen de fuentes no “objetivas” para documentar la presencia de acciones para manipular los resultados electorales (Lehoucq 2007). Este estudio aporta evidencia que demuestra que es posible determinar la existencia de una “actividad ilegal” -como lo es el fraude electoral- utilizando el material electoral como fuente principal de información (Molina y Lehoucq, 1999). La fuente de información principal la constituye 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, motivo y a su cantidad. Esa información fue producto de una exhaustiva revisión del material electoral escrutado en los comicios presidenciales, legislativos y municipales del 2010. La base de datos de inconsistencias a la que se tuvo acceso fue complementada con variables de comportamiento electoral tales como partido ganador, margen de victoria, presidencia de la mesa según agrupación política, recuento de la junta y su respectiva ubicación geográfica.

Para el reporte de la cantidad de demandas de nulidad se examinaron todas las resoluciones emitidas al respecto por el TSE.

### **Unidad de análisis**

El estudio emplea como unidad de análisis la **junta receptora de votos** (JRV) en la que se identificó un faltante en el material electoral o un error en el conteo de los votos. Si bien esta no es la única unidad de análisis posible, se optó por utilizarla porque tiene la ventaja de que puede ser complementada con información adicional disponible, relacionada con aspectos como la localización geográfica exacta, la integración de la junta, el resultado de la mesa y el margen de diferencia entre agrupaciones. Además, en aquellos casos en los que las inconsistencias se dieron en diferentes elecciones, pero en la misma junta, fue posible eliminar el doble y 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. 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. De igual forma en que se señaló en estudios anteriores, la ocurrencia de errores electorales es producto de la intervención de distintos actores (electores, miembros de mesa). Esta situación puede deberse a múltiples factores: errores humanos involuntarios, 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.

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 de la elección presidencial 2010, el hecho más grave se presenta cuando en una mesa se extravían, o se envían incompletos o en blanco los documentos más importantes: el padrón, el acta de cierre y las certificaciones de las distintas elecciones. 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).

Al igual que se hizo con el estudio de los cuestionamientos al resultado de las elecciones del 2006 y del referéndum; 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 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 certeza de sus resultados.

Para clasificar las inconsistencias se emplea, en esta oportunidad una escala de seis grados de riesgo electoral. En la agrupación de las JRV se consideran los materiales electorales más importantes: acta de apertura, hoja de incidencias, acta de cierre, padrón, y certificaciones de las tres elecciones (presidente, diputados y regidores). Se clasifican los grados de severidad de una inconsistencia electoral en: ningún riesgo, muy bajo, bajo, riesgo medio, alto y muy alto (cuadro 1). El factor fundamental para la clasificación de una inconsistencia es que se registrara un error en el conteo de votos (en alguno de los documentos que incluyen esta información) o que el material haya sido devuelto incompleto o en blanco. Dicho de otro modo, en todos aquellos casos en los que existe un problema con el conteo de votos o que la calidad de la información del material electoral sea deficiente, la JRV fue clasificada como una mesa con inconsistencias.

**Cuadro 1**  
**Criterios para la clasificación de las juntas receptoras de votos según niveles de riesgo electoral. Elecciones nacionales 2010**

<b>Categoría de riesgo</b>	<b>Material electoral disponible</b>	<b>Descripción</b>	<b>Escala de riesgo</b>
Ningún riesgo	Padrón, acta de apertura, acta de cierre, hoja de incidencias y las tres certificaciones	Junta receptora de votos (JRV) en las que puede reconstruirse, con <b>certeza y respaldo documental</b> , el resultado electoral, pues no se registran inconsistencias.	Riesgo= 0
Muy bajo	Padrón, acta de apertura o hoja de incidencias (pero no los dos), acta de cierre y las tres certificaciones	JRV en las que puede reconstruirse, con <b>certeza y respaldo documental</b> , el resultado electoral a pesar de las inconsistencias.	Riesgo = 0,5 - 1
Bajo	Padrón o acta de cierre o alguna de las tres certificaciones (pero no todos)	JRV en las que puede reconstruirse, con <b>certeza pero con un respaldo documental limitado</b> , el resultado electoral debido a las inconsistencias.	Riesgo = 1,5 - 2
Medio	Padrón o acta de cierre o alguna de las tres certificaciones (pero no todos) y acta de apertura y hoja incidencias	JRV en las que puede reconstruirse, con <b>alguna certeza</b> (precaria) <b>pero con un respaldo documental insuficiente</b> , el resultado electoral debido a las inconsistencias (el grado de vulnerabilidad es medio).	Riesgo = 2,5 - 3
Alto	Padrón o acta de cierre o las tres certificaciones (pero no todos)	JRV en las que no puede reconstruirse el resultado electoral con <b>certeza y respaldo documental</b> debido a las "inconsistencias".	Riesgo = 3,5 - 4
Muy alto	Solamente acta de apertura y hoja de incidencias	JRV en las que no puede reconstruirse el resultado electoral con <b>certeza y respaldo documental</b> debido a las "inconsistencias".	Riesgo = 4,5

Fuente: Alfaro y Murillo, 2010.

En el caso de la categoría de riesgo electoral más baja (ningún riesgo), se ubican 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 juntas receptora de votos de riesgo electoral muy bajo y bajo se entienden aquellas 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 por ejemplo de mesas en las que alguno de los siete materiales examinados fueron devueltos incompletos o en blanco. No obstante, en estas mesas es posible efectuar diversos controles cruzados sobre el resultado electoral, porque que es factible recurrir a la información ofrecida por alguno de los materiales existentes (particularmente padrón, actas de cierre y certificaciones) 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 medio 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 tres o cuatro de los siete materiales incompletos. En estos casos pueden efectuarse al menos dos controles cruzados sobre el resultado, pues en caso de duda se puede verificar la información recurriendo al resto de materiales existentes. 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 alto, 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 la mayoría del material fue enviado sin el conteo de votos, en blanco o incompleto por los miembros de mesa. En esta categoría solo puede realizarse un control cruzado parcial 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 alto.

Por último, las juntas consideradas como de riesgo electoral muy alto 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, y no se cuenta con documentación complementaria disponible. 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, el acta de cierre y las certificaciones; en este caso el órgano electoral no tiene posibilidad material de verificar o corregir el resultado reportado por las juntas.

### 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. Por material electoral se entiende toda la documentación, papelería y enseres necesarios para llevar a cabo el proceso (artículos 158-162 del Código Electoral). De acuerdo con el Manual para miembros de juntas receptoras de votos (TSE, 2010), la autoridad electoral entrega a cada junta un conjunto de 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 las elecciones nacionales del 2010 los materiales electorales más importantesii fueron:

- **Papeletas:** se utilizan para que el elector emita el sufragio, e indique en ellas su preferencia por un candidato o por un partido político. Las papeletas para presidente y vicepresidentes se imprimen en papel blanco; las de diputados, alcalde, regidores, síndicos y concejales de distrito, en papel de otros colores. En el reverso de las papeletas se consigna el tipo de elección al que corresponden, con el propósito de que los miembros de las juntas receptoras y los ciudadanos puedan distinguirlas fácilmente.

Una vez finalizada la elección, las papeletas se clasifican como *votos emitidos* (distribuidos entre los partidos políticos), *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 encuadernado 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, 2009). Cada junta receptora dispone de un padrón, por lo que en el 2010 se utilizaron 6.617 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 presentes.

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.

- **Certificación:** es el documento en que los miembros de mesa detallan el número de votos, escrito con letras y cifras, contabilizados por la junta para cada partido. Existe una certificación para cada una de las elecciones celebradas, es decir, en las elecciones de febrero se elaboran por separado certificaciones de la elección presidencial, la elección legislativa y los comicios municipales.

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 valor (TSE, 2009). 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.

Amparado a la redefinición de las reglas de escrutinio introducidas por el nuevo Código Electoral aprobado en el 2009, el Tribunal Supremo de Elecciones aprobó a finales del mismo año la resolución 5721-E8-2009. En dicha resolución, el órgano electoral, ejerciendo su competencia constitucional, interpretó el artículo 197 del Código Electoral y estableció que a partir del 2010 el conteo que realizan los miembros de mesa se considera como definitivo y se crean excepciones para el recuento de las mesas en aquellos casos que lo ameriten.

El *Decimoséptimo 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 en el 2010**

Esta sección utiliza el mismo concepto de inconsistencia electoral empleado en los estudios anteriores sobre este tema. 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. Aplicado este concepto al ámbito electoral, la legitimidad de las elecciones políticas depende de su integridad procedimental. En estas circunstancias, los órganos electorales juegan un papel fundamental. Estas entidades se salvan de los cuestionamientos si el partido en el gobierno o la oposición ganan la elección por un margen amplio que no deja lugar a dudas sobre la voluntad mayoritaria de los votantes. Según la literatura especializada en este tema, las inconsistencias en procesos electorales hacen que sea muy fácil sembrar dudas sobre la elección y muy complicado despejarlas, particularmente porque en los procesos electorales éstas tienden a generar “dudas genuinas” sobre la limpieza electoral (Schedler, 2009).

Para el caso particular en Costa Rica, en el 2010 existe una mayor variedad de inconsistencias debido a un mejor registro de las inconsistencias por parte del órgano electoral. No obstante, la mayoría de ellas se relaciona con cinco categorías, entre las que sobresalen, las juntas con hojas de incidencia incompletas, el acta de cierre incompleta, la certificación de presidente incompleta en la elección presidencial, el acta de apertura incompleta y la hoja de incidencias en blanco (recuadro 1).

**Recuadro 1**  
**Ejemplos de inconsistencias electorales detectadas en las elecciones del 2010**

Material electoral	Inconsistencia
Acta de apertura	En Blanco
	Vacías
Hoja de incidencias	Incompleta
	En blanco
	Vacías
Acta de cierre	Falta cantidad papeletas y conteo de votos
	Falta cantidad papeletas, encabezado, firmas, y conteo de votos
	Falta cantidad papeletas, encabezado, votantes y conteo votos
	Falta cantidad papeletas, firmas y conteo de votos
	Falta cantidad papeletas, votantes y conteo de votos
	Falta cantidad votantes y conteo de votos
	Falta conteo de votos
	Falta encabezado y conteo de votos
	Falta encabezado, firmas y conteo votos
	Falta firmas y conteo de votos
	En Blanco
	Vacías
Certificación Presidente	Falta conteo de votos
	Falta encabezado y conteo de votos
	Falta conteo de votos, firmas, y encabezado

	Falta conteo de votos y firmas
	Falta
	En Blanco
Certificación Diputados	Falta conteo de votos
	Falta
	En Blanco
Certificación Regidores	Falta conteo de votos y firmas
	Falta conteo de votos
	Falta
	En Blanco
Padrón	Extraviado

Fuente: revisión del material electoral.

Tal y como se especificó en el apartado metodológico, en esta oportunidad el órgano electoral efectuó un registro mucho más pormenorizado de las diferentes inconsistencias en el material electoral, basado principalmente en el contenido y la calidad de la información reportada por los miembros de mesa. Producto de lo anterior, en esta oportunidad el Informe reporta una mayor cantidad de JRV con inconsistencias que en los estudios anteriores. No obstante, esto no quiere decir que en la elección del 2010 se haya dado un mayor número de errores en la administración del material electoral. La diferencia fundamental es que los cambios en el registro de la información amplían considerablemente las posibilidades de examinar el material existente. Al respecto, cabe señalar que no todas las inconsistencias son iguales y sobre todo, no tienen la misma incidencia en materia de riesgo electoral. Asimismo, los errores en el material electoral pueden darse de forma aislada o de manera conjunta. 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 seis categorías: ningún riesgo, muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto. Para determinar el peso de las inconsistencias se asignó un valor a cada inconsistencia registrada en la JRV respectiva según su nivel de riesgo (ver cuadro 2). El puntaje asignado a cada uno de los materiales electorales y la clasificación de la JRV según su nivel de riesgo se basa en la relevancia de la información que éstos contienen en términos de la certeza de que el resultado electoral reportado coincide con la realidad. La sumatoria de todos los errores de la mesa constituye a su vez la calificación de riesgo en la junta en una escala que varía en un rango de 0 a 4,5 puntos. Entre mayor sea el puntaje en la escala mayor es el riesgo electoral en dicha JRV.

**Cuadro 2**  
**Factor de ponderación de cada uno de los materiales**

<b>Material electoral</b>	<b>Factor de ponderación (puntos)</b>
Acta de apertura	0,5
Hoja de incidencias	0,5
Acta de cierre	1
Certificación Presidente	1
Certificación Diputados	1
Certificación Regidores	1
Padrón	1

Fuente: Alfaro y Murillo, 2010.

**Cuadro 3**  
**Niveles de riesgo electoral empleados en el índice**

<b>Niveles de riesgo</b>	<b>Puntaje</b>
Ninguno	0
Muy Bajo	0,5 - 1
Bajo	1,5 - 2
Medio	2,5 - 3
Alto	3,5 - 4
Muy alto	4,5

Fuente: Alfaro y Murillo, 2010.

Respecto del análisis del riesgo electoral, en primer lugar interesa examinar la cantidad de inconsistencias por JRV. En una de cada diez mesas no se reportaron inconsistencias (9,6%) y más de tres cuartas partes de las mesas (78%) registraron una, dos o tres inconsistencias. Ahora bien, el 80% del total de las JRV se agrupan en las categorías de menor riesgo (ningún riesgo, muy bajo y bajo) y solamente el 5,5% de las mesas corresponden a casos de alto y muy alto riesgo electoral. Con base en lo anterior, se descarta la presencia masiva de errores en las mesas y que estos errores impliquen la presencia de alto riesgo electoral.

**Cuadro 4**  
**Juntas Receptoras de votos según nivel de riesgo. Elecciones 2010**

<b>Niveles de riesgo</b>	<b>Cantidad de JRV</b>	<b>Porcentaje</b>
Ningún riesgo	807	12,2
Muy bajo	3.019	45,6
Bajo	1491	22,5
Medio	939	14,2
Alto	212	3,2
Muy alto	149	2,3
Total general	6.617	100,0

Fuente: Alfaro y Murillo, 2010.

Por otra parte, uno de los objetivos del documento era saber si es posible identificar un patrón que favoreciera a alguno de las agrupaciones en la contienda, al combinar las variables: categoría de riesgo y el partido político que ganó la junta. La evidencia empírica disponible muestra que el partido que dominó una mayor proporción de juntas ganó un porcentaje menor de JRV con alto riesgo que las de menor riesgo. A diferencia de los comicios del 2006 en los que únicamente dos agrupaciones se repartieron el control de las mesas, en 2010 una de las agrupaciones -PLN- arrasó con la mayoría de JRV. Por lo tanto, con la información disponible, y aún en un contexto de triunfo electoral holgado se descarta la posibilidad de que la conquista arrolladora de JRV por parte de una de las agrupaciones se diera producto de que dichas mesas exhiben altos niveles de riesgo electoral (cuadro 5). Asimismo, si se examina el promedio de votos de diferencia entre el partido que ganó la JRV y el segundo lugar y el nivel de riesgo electoral, se concluye que en las mesas de menor riesgo, el margen de victoria es incluso mayor que en las JRV clasificadas como de alto riesgo. En estas últimas el promedio del margen de diferencia es menor al promedio total de diferencia entre los dos principales contendientes (cuadro 6).

**Cuadro 5**  
**Juntas Receptoras de votos según nivel de riesgo y partido ganador. Elecciones 2010**

Nivel de riesgo	Empate	PAC	PLN	PML	PRC	Total
Ninguno	5	42	740	20	0	807
Muy bajo	13	141	2780	85	0	3019
Bajo	5	79	1345	62	0	1491
Medio	5	37	841	56	0	939
Alto		18	188	6	0	212
Muy alto		6	128	14	1	149
Total	28	323	6022	243	1	6617

Fuente: Alfaro y Murillo, 2010.

**Cuadro 6**  
**Promedio del margen de diferencia entre el primer y el segundo partido político más votado en la JRV y el nivel de riesgo electoral**

Niveles de riesgo	Promedio de Margen de diferencia (votos)
Ninguno	58
Muy bajo	56
Bajo	53
Medio	50
Alto	51
Muy alto	43
Total general	54

Fuente: Alfaro y Murillo, 2010.

Ahora bien, cuando se analizan por separado las 1.071 JRV (que corresponden al 16% del total) en las que, de acuerdo a las nuevas disposiciones de conteo electoral mencionadas anteriormente, el TSE realizó un recuento, se confirma que la proporción

de mesas con recuento según partido ganador es muy semejante a las JRV sin recuento (Cuadro 7). Lo mismo sucede cuando se examina cuál partido político tenía en su poder la presidencia de la mesa y si hubo o no recuento, pues en ambos casos la presidencia de la junta se distribuye en tercios entre las tres agrupaciones que encabezaron las preferencias. Asimismo, el promedio del margen de diferencia del partido ganador en las mesas con recuento es 3 votos mayor (57 versus 54) que en las mesas sin recuento. En términos de la cantidad de inconsistencias por JRV en las mesas con recuento, los datos arrojan que tres cuartas partes de las mesas (75,3%) registran ninguno, uno o dos errores y tan solo el 4% de las mesas registran cinco, seis o siete inconsistencias. Finalmente, si se agrupan las JRV con recuento según niveles de riesgo se tiene que una amplia mayoría (el 85%) de las mesas caen en las categorías de riesgo electoral bajo o menor, mientras que apenas el 4,6% corresponden a mesas con recuento consideradas como de alto o muy alto riesgo electoral.

**Cuadro 7**  
**JRV con y sin recuento según partido ganador. Elecciones febrero 2010**

Categoría	JRV	Porcentaje
<b>Sin recuento</b>	<b>5,546</b>	
Empate	27	0.49
PAC	266	4.80
PLN	5,018	90.48
PML	234	4.22
PRC	1	0.02
<b>Con recuento</b>	<b>1,071</b>	
Empate	1	0.09
PAC	57	5.32
PLN	1,004	93.74
PML	9	0.84
Total general	6,617	

Fuente: Alfaro y Murillo, 2010.

**Cuadro 8**  
**JRV con y sin recuento según riesgo electoral. Elecciones febrero 2010.**

Recuento	Riesgo electoral						Total
	Ninguno	Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto	
No	652	2,472	1,275	835	175	137	5,546
Sí	155	547	216	104	37	12	1,071
Total general	807	3,019	1,491	939	212	149	6,617

Fuente: Alfaro y Murillo, 2010.

## Bibliografía

- Asamblea Legislativa. 2009. Código Electoral. San José, Asamblea Legislativa.
- Birch, S. 2008. Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis. En: *Electoral Studies*. Volumen 27, Issue 2, Páginas 305-320.
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy*. New Haven, Yale University Press.
- Hernández, O. 2005. “Inconsistencias en el total de votos recibidos para presidente, diputados y municipales. Costa Rica: 1978-2002”, en *Revista de Ciencias Sociales (III-IV)*, nº 109-110. San José, UCR.
- Hernández, O. et al. 2007. Sobre irregularidades, anomalías, inconsistencias y sospechas de fraudes: elecciones de 1966 y 2006. Inédito.
- Hernández, O. y Garro, F. 2006. Inconsistencias en el conteo de votos recibidos para presidente y diputados en la elección nacional del 5 de febrero de 2006 en Costa Rica. San José, Escuela de Estadística, UCR.
- Instituto de Investigaciones Sociales, 2006. Actitudes de la ciudadanía costarricense frente a las elecciones 2006. San José, UCR.
- Molina, I. y Lehoucq, F. 1999. *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2007. Décimo tercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2001. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- RAE. 2001. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición. Madrid, Real Academia Española.
- Rosero, L. y Vargas, J. 2007. *Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006*. San José, Centro Centroamericano de Población, UCR.
- Schedler, A. 2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.



Schedler, A. 2009. Inconsistencias contaminantes: Gobernación electoral y conflicto post-electoral en las elecciones presidenciales de 2006 en México. En: *América Latina Hoy* 51. Páginas: 41-59.

Tribunal Supremo de Elecciones. 2009. Manual didáctico para miembros de las juntas receptoras de votos. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.

## **Notas**

---

<sup>i</sup> Se agradece a Luis Antonio Sobrado, Héctor Fernández, Eric Adolfo Schmidt, Alejandro Bermúdez y, a Paola Alvarado del Tribunal Supremo de Elecciones; a Mariamela Abellán y Rafael Segura del Programa Estado de la Nación, por la información y colaboración suministrada para la realización del trabajo.

<sup>ii</sup> Además de los tres documentos electorales mencionados, existen dos materiales más que se pueden consultar: los telegramas de transmisión de resultados y la portada de los sobres en los que se depositan los sufragios. Sin embargo, en esta oportunidad no se examinaron esos documentos.