Misión de Observación Electoral de la OEA
presenta su informe preliminar tras la segunda vuelta electoral en Perú

La Misión de Observación Electoral de la OEA, encabezada por el ex Canciller de Paraguay Rubén Ramírez Lezcano, saluda al pueblo peruano, el cual acudió a las urnas el pasado domingo 6 de junio para expresar su voluntad de manera pacífica y democrática. Felicita, asimismo, a las autoridades electorales del país, quienes nuevamente debieron llevar a cabo sus labores en un contexto complejo, marcado por la pandemia y la polarización política.

Tras la conclusión de la primera vuelta, la MOE/OEA mantuvo presencia en terreno para dar seguimiento al cómputo de las actas y la proclamación de resultados. De cara a la segunda vuelta, la Misión contó con 40 integrantes de 16 nacionalidades, que comenzaron a arribar al país de manera escalonada a partir del 30 de mayo. Al igual que en los comicios de abril, la Misión contó con relevadores de información externos que compilaron datos cuantitativos sobre la apertura, el desarrollo de la votación y el conteo de votos en las mesas.

En esta segunda vuelta, la Misión estuvo desplegada en 17 departamentos del territorio peruano[1], la Provincia Constitucional del Callao y 5 ciudades en el exterior[2]. En la semana previa a los comicios, la MOE/OEA se reunió con los dos contendientes a la presidencia, así como con autoridades electorales y de gobierno, académicos y representantes de la sociedad civil. Estos encuentros le permitieron dar seguimiento a los preparativos del proceso y conocer las distintas perspectivas sobre la elección en el país.

En total, 73 personas participaron de las dos Misiones desplegadas en Perú en 2021. Los miembros de la MOE/OEA realizaron un análisis de aspectos clave del proceso electoral, como la organización y la tecnología electoral, el financiamiento político, la participación política de las mujeres, indígenas y afrodescendientes, el voto en el extranjero, la seguridad informática y la justicia electoral.

ANTECEDENTES

Tras la jornada electoral del 11 de abril (primera vuelta), la Misión mantuvo presencia en terreno para dar seguimiento al cómputo de resultados, proceso que, por su propia naturaleza, avanzó lentamente. La Misión observó que un número significativo de actas[3] fueron observadas y

[1] Cusco, Ayacucho, la Libertad, Junín, Arequipa, Tumbes, Piura, Cajamarca, Puno, Lima, Tacna, Huánuco, Lambayeque, Ucayali, Madre de Dios, Loreto, y San Martín
[2] Barcelona, Buenos Aires, Washington DC, Miami y Roma.
[3] De acuerdo con la información recibida, a nivel presidencial fueron 4.065 las actas observadas y a nivel congresal, 17.120.

enviadas a los Jurados Electorales Especiales (JEE), ya fuese porque presentaban errores, estaban incompletas o resultaban ilegibles[4]. Los sesenta (60) Jurados Electorales Especiales resolvieron la totalidad de observaciones a las actas y las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPEs) computaron los votos correspondientes.

El 14 de mayo, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) comunicó la culminación del cómputo a nivel presidencial[5] y el 18 de mayo, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) realizó la proclamación de resultados para esta elección. En función de que ninguna de las fuerzas en contienda superó el 50% de los votos válidos, se declaró que las dos más votadas, Perú Libre y Fuerza popular, participarían de una segunda vuelta el 6 de junio[6].

Como se desprende de las fechas indicadas, la proclamación de resultados a nivel presidencial tuvo lugar 37 días después de la jornada electoral, plazo más extenso que el observado en los comicios de 2016 (29 días)[7]. A nivel congresal, la proclamación de resultados tuvo lugar el 9 de junio[8].

La Misión constató que distintos factores contribuyeron a retrasar la finalización del cómputo y las proclamaciones tras la primera vuelta. En primer lugar, el significativo número de actas observadas que debieron ser resueltas por los jurados especiales. En segundo lugar, las dificultades en la coordinación entre las autoridades electorales. En tercer lugar, las ausencias temporales de integrantes de los jurados que se vieron afectados por el virus del Covid. Por último, ciertas demoras en el repliegue de las actas, especialmente de algunas mesas ubicadas en el extranjero, lo que se explica, en parte, por las restricciones a la movilidad internacional.

ETAPA PRE-ELECTORAL

Campaña política

De cara a la segunda vuelta de la elección, la campaña transcurrió en un contexto de alta polarización entre los dos partidos contendientes. La Misión observó que en el discurso público de ambas fuerzas predominaron los mensajes difamatorios, los ataques personales y las

[4] Procedimiento normado por el artículo 301 de la Ley Orgánica de Elecciones. También fueron observadas aquellas actas que no registraban votos, las actas extraviadas, aquellas sin firmas y otras con más de un tipo de observación. Se enviaron asimismo al jurado aquellas actas con solicitud de nulidad y con votos impugnados.
[5] Oficio N° 001095-2021-SG/ONPE.
[6] Resolución n° 0544-2021-Jne
[7] Ver: Resolución N° 0617-2016-JNE
[8] En este proceso la proclamación de resultados a nivel de la elección congresal se demoró 58 días. A modo de referencia, en 2020, la proclamación se realizó a 33 días de los comicios y en 2016, a 50 días.

referencias al pasado de los postulantes. La Misión lamenta el tono agresivo de las campañas y que las propuestas programáticas no hayan sido el centro de las discusiones e intercambios.

La MOE/OEA observó, por otra parte, falta de celeridad en el accionar del Tribunal de Honor, cuerpo colegiado encargado de velar por el respeto de los compromisos contenidos en el Pacto Ético Electoral y orientar la conducta de los candidatos y candidatas. A pocos días de los comicios, renunciaron tres de los integrantes del Tribunal, incluida su presidenta, quien manifestó su descontento por la falta de respaldo al cuerpo colegiado. La Misión entiende que el Tribunal de Honor tiene un rol importante en el marco de los procesos electorales en Perú, especialmente en contextos de gran tensión política, y espera que a futuro este espacio sea fortalecido.

La MOE/OEA lamenta, por otra parte, los episodios de violencia registrados en la antesala a la elección, particularmente el ataque terrorista perpetrado en la región de VRAEM[9] la noche del 23 de mayo, que acabó con la vida de 14 personas. La violencia no tiene cabida en la democracia. Tal como se señaló oportunamente a través de un comunicado[10], la Misión hace votos para que las autoridades avancen con celeridad en la investigación de este hecho y lleven a los responsables ante la justicia.

La MOE/OEA observó, por otra parte, que, en las semanas previas a la elección, las instituciones electorales fueron víctimas de ataques que buscaron minar su credibilidad. A través de algunos medios y, fundamentalmente, en las redes sociales, se buscó sembrar dudas sobre la imparcialidad de las autoridades electorales, particularmente del Jurado Nacional de Elecciones y su presidente. Organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, el Tribunal de Honor y el Presidente de Perú respaldaron públicamente la labor del Jurado, destacando la trayectoria, el profesionalismo y la independencia del mismo.

En reunión previa a los comicios, los integrantes del JNE presentaron ante la MOE/OEA una denuncia formal por los ataques padecidos durante la campaña. Esta es la primera vez en la historia de las misiones que se recibe una denuncia de parte de la propia autoridad electoral, lo cual refleja la gravedad de lo sucedido. La Misión condena los ataques al árbitro del proceso y advierte con preocupación que se trata de un fenómeno cada vez más repetido en los procesos electorales de la región.

[9] Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro

[10] Ver: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-055/21

La MOE/OEA observó, asimismo, campañas de desinformación en redes que buscaron sembrar dudas sobre la transparencia de los comicios. En atención al contexto, el Jurado Nacional de Elecciones formó un Comité Técnico de Fact Checking (CTFC) con el propósito de contrarrestar la desinformación y detectar en las redes sociales noticias falsas sobre los temas electorales[11]. De manera complementaria, el Jurado inició una campaña para concientizar a los usuarios de redes sobre la importancia de no contribuir a la difusión de fake news. La Misión celebra estas iniciativas y espera que para futuros procesos puedan ser profundizadas.

Por último, la MOE/OEA, observó que el JNE organizó un debate entre los contendientes a la presidencia, de cara a los comicios. La MOE/OEA celebra nuevamente que las autoridades hayan procurado un espacio para el intercambio de propuestas y visiones de país, lo cual contribuye al voto informado de la ciudadanía.

Elecciones en pandemia

Las instituciones electorales peruanas debieron organizar una nueva elección marcada por la pandemia de COVID-19. Siguiendo con los lineamientos nacionales en materia de salud, la Oficina Nacional de Procesos Electorales implementó nuevamente los siete (7) protocolos[12] de prevención y seguridad contra el COVID-19[13] elaborados para los comicios de abril[14]. Dichas medidas contaron con la validación del Centro Nacional de Epidemiología Prevención y Control de Enfermedades y autoridades del Ministerio de Salud.

Asimismo, tras realizar una evaluación del desarrollo de la primera vuelta, para estos comicios se definió una serie de medidas de prevención adicionales. En primer lugar, se estableció el uso obligatorio de la doble mascarilla para ingresar a los locales de votación, tal como lo exige las disposiciones sanitarias del país. En segundo lugar, se reforzaron las capacitaciones a

[11] Ver: https://portal.jne.gob.pe/Portal/Pagina/Nota/9061

[12] Siete protocolos de seguridad y prevención contra el COVID-19 focalizados y dirigidos según los siguientes: 1) para personas de Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales y Oficinas Regionales de Coordinación, 2) Locales de votación, 3) Miembros de mesas,4) Personeros/as de organizaciones políticas, 5) Electores, 6) Observadores electorales y 7) Periodistas). Disponibles en: https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/2021/EEGG/bioseguridad.html

[13] https://www.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/Resoluciones/RJ-382-2020-JN.pdf

[14] Tal como fue señalado en el informe preliminar publicado tras la primera vuelta, las medidas de prevención establecidas por ONPE incluyeron, entre otras:
- Horario de votación ampliado (de 7am a 7pm) 12 horas de votación para evitar aglomeraciones.
- Medidas para garantizar el distanciamiento físico entre electores no menor a un metro y medio, uso de alcohol en gel para la higiene de manos, desinfección de la planta de los calzados por medio de la utilización de pediluvios.
- Implementación del voto escalonado.
- Medición de temperatura corporal a los electores previos al ingreso del local de votación.
- Desinfección de locales de votaciones, y un aforo de entre 30 y 50% de lo habitual de electores.

coordinadores de locales de votación y coordinadores de mesa de votación, haciendo especial énfasis en la implementación de las medidas sanitarias y en la importancia de evitar aglomeraciones.

La MOE/OEA observó, por último, que se modificó el horario de votación sugerido para adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y de riesgo, el cual pasó de ser de 7 a 9 de la mañana a ser de 2 a 4 de la tarde. Lo anterior a fin de evitar que, tal como ocurrió en la primera ronda, estos votantes especialmente vulnerables estuvieran en los centros en el momento en que debían completarse las mesas de votación.

La Misión reconoce nuevamente los esfuerzos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) por generar un ambiente seguro para el voto. Se valoran positivamente los ajustes realizados y el trabajo conjunto con las autoridades sanitarias del país.

JORNADA ELECTORAL

El día de la elección, la Misión estuvo desplegada en 17 departamentos del territorio nacional[15] (Cusco, Ayacucho, la Libertad, Junín, Arequipa, Tumbes, Piura, Cajamarca, Puno, Lima, Tacna, Huánuco, Lambayeque, Ucayali, Madre de Dios, Loreto, y San Martín) y 5 ciudades en el exterior (Barcelona, Buenos Aires, Washington DC, Miami y Roma). En total, la MOE/OEA contó con datos cuantitativos sobre la apertura, el desarrollo de la votación y el cierre de la jornada de 191 recintos y 861 mesas de votación.

A las 6 am, la MOE/OEA observó que los coordinadores de distrito, coordinadores de locales de votación, coordinadores de mesas de votación y funcionarios de apoyo de la institución estaban presentes en sus puestos a la espera de los miembros de mesas. También se encontraban presentes representantes del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), quienes fiscalizaron las distintas etapas de la jornada. La Misión observó que, a pesar de haber sido citados a las 6 am, un número significativo de miembros de mesa llegaron cerca del horario definido para el comienzo de la votación, las 7 am. Se constató, asimismo, niveles de ausentismo entre los integrantes de las mesas similares a los observados en la primera vuelta[16].

A pesar de lo anterior, la MOE/OEA observó mejoras en los tiempos de apertura de las mesas, gracias a que los funcionarios presentes en los locales de votación actuaron con mayor celeridad

[15] Más la provincia constitucional del callao.
[16] De acuerdo con la información recibida, en la primera vuelta, a nivel nacional, el 68,2% de los miembros de mesa fueron titulares, el 28,3%, suplentes y el restante 9,5%, electores tomados de la fila. En la segunda vuelta, a nivel nacional, el 61,76% de los miembros de mesa fueron titulares, el 28,4%, suplentes y el restante 9,84% electores tomados de la fila.

para completar las mismas. También contribuyó el cambio en el horario de votación sugerido para adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y de riesgo, que evitó que fueran estos grupos vulnerables los que se encontraran en los locales al momento de completar las mesas.

La Misión constató que al momento de la apertura se contaba con todos los materiales electorales esenciales, así como que tanto los funcionarios de mesa como los electores portaban equipo de protección personal y otros elementos de bioseguridad. Asimismo, los observadores de la MOE/OEA reportaron que, en términos generales, los espacios de votación eran adecuados y que se respetaron los protocolos establecidos para el cuidado de los electores al momento de acudir a las urnas. Se observó, por otra parte, una mejora significativa en materia de señalética e iluminación, en línea con la recomendación formulada por la Misión tras la jornada electoral de abril.

En general, la jornada de votación transcurrió con normalidad. Se observó que el personal de ONPE y los coordinadores presentes en los locales de votación tuvieron un rol activo para asesorar a los miembros de mesas. Debido a la propia naturaleza de la elección, la votación fue más fluida y rápida, con menor grado de complejidad que la primera vuelta.

La Misión fue informada de agresiones aisladas contra periodistas en el ejercicio de sus funciones. La MOE lamenta estos episodios y hace un llamado para que se respete la labor periodística y la integridad de quienes la ejercen.

La Misión tomó conocimiento, por otra parte, del señalamiento de que se habrían encontrado cédulas marcadas a favor de una de las fuerzas políticas en contienda. En ese sentido, la MOE/OEA saluda la intervención inmediata de las autoridades electorales, a quienes corresponde dar seguimiento y aclarar lo ocurrido.

Tal y como se tenía previsto, a las 7 de la noche se cerraron las mesas de votación. La Misión constató que la mayoría de las mesas observadas contaban con representantes de las dos organizaciones políticas en contienda, que el escrutinio se realizó de conformidad con los procedimientos establecidos y que los personeros de partidos recibieron copias de las mismas.

La Misión dio seguimiento al repliegue de las actas desde los locales de votación hacia las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPEs). Se observó que este proceso fluyó con mayor celeridad que en la primera vuelta debido al menor número de actas, a mejoras en la

capacitación de los funcionarios presentes en las líneas de recepción y a los ajustes realizados al SIDE, sistema con el que la ONPE realizó el monitoreo automatizado del repliegue.

El cómputo de los resultados avanzó también significativamente más rápido que en la primera vuelta. Sin perjuicio de lo anterior, al igual que en los comicios de abril, la ciudadanía se informó primero de las tendencias de la votación a partir de una encuesta de boca de urna y un conteo rápido realizado por una empresa privada.

Tal como había sido anunciado por la ONPE, los primeros resultados oficiales se dieron a conocer a las 23:30, cuando se había logrado contabilizar el 42% de las actas. A partir de entonces se inició la publicación en el portal web de resultados, el cual fue actualizado con una periodicidad de 30 minutos, tal como había sido planificado. A las 2 de la mañana, la autoridad electoral había alcanzado a procesar aproximadamente un 75% de las actas.

ETAPA POST ELECTORAL

Los datos recopilados por la Misión la noche de la elección confirmaron la estrechez de los resultados presentados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en las horas posteriores al cierre de las mesas. En este contexto, la MOE/OEA emitió un comunicado reconociendo a las candidaturas por sus llamados a la tranquilidad y apelando a que eventuales inconformidades se dirimieran por las vías legales a su alcance. Asimismo, hizo un llamado a la ciudadanía y a los actores políticos para que aguardaran con paciencia y serenidad los resultados oficiales finales que darían a conocer las autoridades.

La Misión se mantuvo en terreno y dio seguimiento al repliegue de las actas, tanto en territorio nacional como en el extranjero, y al avance del cómputo. Se destaca que, en relación con la primera vuelta, se acortaron los tiempos de repliegue y procesamiento de las actas del exterior, agilizando el cómputo. Para la 1:30 de la tarde del día siguiente a la votación, el avance en el procesamiento ya superaba el 94% de actas.

Se observó que, a partir de la llegada de las actas a las ODPE y su procesamiento, no se registraron cortes en el flujo de la información y que se publicó de manera transparente a través del portal de la ONPE. La Misión dio seguimiento al funcionamiento del portal web y constató que este operó satisfactoriamente, lo que permitió a la ciudadanía consultar información de manera ininterrumpida.

Tal como indica la normativa, a lo largo del cómputo, las ODPEs fueron remitiendo a los Jurados Electorales Especiales (JEE) las actas que contaban con votos impugnados, presentaban errores,

estaban incompletas o resultaban ilegibles[17]. La Misión observó positivamente que el jurado dispuso que las audiencias de revisión de los votos impugnados fueran transmitidas a través de una plataforma virtual, a fin de posibilitar el escrutinio ciudadano.

El día ocho de junio, en conferencia de prensa, la candidata de Fuerza Popular anunció que su partido había presentado más de 800 solicitudes de nulidad de mesas, por supuestas irregularidades en las mismas. La Misión reconoce el derecho de ambos contendientes a presentar los recursos que consideren pertinentes para manifestar, a través de la vía legal, eventuales disconformidades. Corresponde a los Jurados Electorales Especiales definir si los pedidos han sido presentados de acuerdo con los requisitos de tiempo y forma que marca la normativa vigente y, en caso de que efectivamente procedan, resolver sobre las cuestiones de fondo.

En la semana posterior a los comicios, la Misión fue recibida por el Presidente de la República, Francisco Sagasti, para dialogar acerca del trabajo de observación realizado en el Perú. Asimismo, la MOE/OEA sostuvo encuentros con el presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Jorge Luis Salas Arenas, y con el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Piero Corvetto, para recoger su balance respecto al proceso electoral y el avance en el procesamiento de actas.

Además, la Misión se reunió con la candidata por el partido Fuerza Popular, Keiko Fujimori, y con el candidato de Perú Libre, Pedro Castillo. En estos encuentros la Misión escuchó las impresiones de las fuerzas políticas y habló del despliegue llevado a cabo para analizar de manera integral los comicios.

El día jueves 10, ONPE anunció por medio de un comunicado que culminó con el procesamiento del 100% de las actas de la segunda elección presidencial. Es importante hacer notar que las actas procesadas son todas aquellas que han ingresado al centro de cómputo y pasaron por la digitación y verificación. Las actas contabilizadas, en cambio, son aquellas cuyos votos han sido efectivamente computados. A la fecha de presentación de este informe, para el cierre del cómputo, aún resta que los jurados electorales especiales resuelvan 357 actas observadas, así como las solicitudes de nulidad presentadas.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

[17] Procedimiento normado por el artículo 301 de la Ley Orgánica de Elecciones. También fueron observadas aquellas que no registraban votos, las actas extraviadas (no llega a la ODPE), aquellas sin firmas y otras con más de un tipo de observación

La MOE reitera su felicitación a la ONPE por la organización de un proceso electoral en un contexto altamente complejo. Valora, asimismo, que a pesar del corto tiempo que medió entre la primera y la segunda vuelta, se hayan atendido algunas de las recomendaciones formuladas por la OEA en su informe preliminar de abril. Se destacan aquellas encaminadas a fortalecer la capacitación de los funcionarios en distintos niveles, a agilizar el proceso de recepción y procesamiento de las actas en las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE), y a optimizar los espacios de votación, con una mejora significativa en materia de señalética e iluminación.

A partir de las reuniones sostenidas con los distintos actores del proceso y el análisis de la normativa vigente, la MOE/OEA presenta a continuación una serie de observaciones y recomendaciones con el objeto de continuar fortaleciendo el sistema y los procesos electorales en el Perú.

Organización electoral

Padrón Electoral

Según establece la Ley Orgánica de Elecciones, el padrón electoral se cierra un año antes de cada elección, fecha a partir de la cual no es posible realizar actualizaciones de domicilio en el mismo. Para las elecciones generales 2021, el padrón se cerró el 11 de abril de 2020. Durante el despliegue, la Misión conoció sobre preocupaciones que trascendieron en algunos medios respecto a la posibilidad de que, dado el contexto de emergencia sanitaria y la anticipación con que la ley ordena cerrar el padrón, éste incluyera personas fallecidas que no hubieran sido depuradas a tiempo.

Al respecto, la RENIEC informó a la Misión que, en cumplimiento de la normativa vigente, entre el 8 y el 12 de junio de 2020 se publicó el padrón inicial para que la ciudadanía presentara tachas y observaciones, a través de las cuales podía solicitar que se eliminaran a los electores inscritos más de una vez, inhabilitados o fallecidos. Se destaca que, por primera vez, se habilitó la posibilidad de realizar este procedimiento a través de un sitio web, en función de que las oficinas se encontraban cerradas por disposición sanitaria. Si bien la web en cuestión recibió aproximadamente 200.000 consultas, cifra que superó las estimaciones previas de las autoridades, la Misión considera que el plazo de tan sólo 5 días resulta acotado dada la importancia de esta tarea de verificación ciudadana.

La Misión fue informada, por otra parte, de que RENIEC dispuso se procediera transitoriamente de oficio a la generación en línea de Actas de Defunción a partir de los certificados generados a través del Sistema Informático Nacional de Defunciones (SINADEF). Esto posibilitó actualizar datos de fallecidos por la pandemia, en un contexto en que era difícil realizar los trámites por medios tradicionales.

Tal como marca la ley, RENIEC remitió el padrón al JNE para que esta institución realizara su propio ejercicio de fiscalización. El 5 de setiembre de 2020, el Jurado Nacional de Elecciones aprobó el Padrón Electoral Definitivo, con un total de 25.287.954 ciudadanos habilitados para ejercer el sufragio, 24.290.921 en el territorio nacional y 997.033 residentes en el extranjero. A partir de esta fecha, ya no fue posible realizar ninguna modificación.

Tal como lo ha hecho en anteriores oportunidades, la Misión destaca la labor del RENIEC, institución que ha desarrollado los mecanismos de depuración y cruce de información necesarios para mantener actualizado el padrón. Sin perjuicio de ello, se recomienda:

-Evaluar la posibilidad de reducir los plazos establecidos para el cierre del padrón y para la aprobación del padrón definitivo. Ello a fin de que sea posible, a partir de las reformas legales necesarias, realizar cambios de domicilio y depuraciones en fechas más próximas a la elección sin impactar negativamente en los tiempos para la integración de las mesas de votación.

-Evaluar la conveniencia de extender el plazo establecido en la normativa para que la ciudadanía realice tachas y observaciones al padrón inicial.

-Preservar las medidas que han facilitado la revisión y el control ciudadano del padrón.

Integración de las mesas de votación

Para este proceso electoral 518.928 ciudadanos/as fueron seleccionados vía sorteo para cumplir con las tareas de miembro de mesa, ya fuese como titular o suplente. En línea con lo recomendado por la Misión de la OEA en anteriores oportunidades, para las elecciones generales del 11 de abril por primera vez se dispuso una compensación económica de 120 soles para quienes cumplieron el rol de miembros de mesas.

A pesar de este incentivo, en los comicios de abril se observaron importantes retrasos en la instalación de las mesas de votación debido a la ausencia de algunos de los ciudadanos que

habían sido convocados a integrarlas[18]. Para la segunda vuelta, la Misión tomó nota de que los niveles de ausentismo no variaron significativamente[19], y que un porcentaje alto de los miembros de mesa que sí se presentaron lo hicieron con retraso. A pesar de lo anterior, la MOE/OEA observó mejoras en los tiempos de apertura de las mesas, gracias a que los funcionarios presentes en los locales de votación actuaron con mayor celeridad para completar las mismas. También contribuyó, como se indicó, el cambio en el horario de votación sugerido para grupos de riesgo.

La Misión conoció sobre dificultades que tuvieron algunos ciudadanos/as que participaron en primera vuelta para realizar el cobro de la compensación económica, especialmente aquellos residentes en zonas rurales o urbanas más alejadas y de difícil acceso a instituciones financieras. Por otro lado, algunas personas manifestaron su descontento por la tardanza en recibir el pago. La MOE/OEA fue informada de que la necesidad de procesar el cruce de información entre las personas sorteadas y las que efectivamente fungieron como miembros de mesas ocasionó que los pagos no estuvieran listos inmediatamente finalizada la elección y que, a pesar de estas dificultades, un día antes de la segunda vuelta, el 84% de los miembros de mesas habían cobrado la compensación económica.

La Misión valora los esfuerzos de la autoridad electoral por generar incentivos para disminuir el ausentismo de los miembros de mesa, especialmente en un contexto marcado por los temores provocados por la pandemia. Si bien, como se indicó, se presentaron algunas dificultades operativas, estas fueron mayormente superadas.

De cara a futuros procesos, se recomienda:

- Establecer un sistema de estímulos e incentivos para aquellos miembros de mesa que cumplan con la puntualidad requerida para iniciar en tiempo y forma la jornada.

-Establecer mecanismos a través de los cuales la entidad electoral recabe los datos de contacto de las personas que ejercen como miembros de mesa el día de la elección, en particular de quienes son tomando de la fila, a fin de contactarlos oportunamente para definir la vía de pago.

[18] De acuerdo con la información recibida, a nivel nacional, el 68,2% de los miembros de mesa fueron titulares, el 28,3%, suplentes y el restante 9,5% electores tomados de la fila.
[19] De acuerdo con la información recibida tras la segunda vuelta, a nivel nacional, el 61,76% de los miembros de mesa fueron titulares, el 28,4%, suplentes y el restante 9,84% electores tomados de la fila.

-Definir, con anterioridad a la elección, criterios y formas de pago para aquellas personas de zonas rurales y urbanas de lugares alejados, donde existe menor acceso a entidades financieras.

Tecnología electoral

En la semana previa a los comicios, la Misión pudo observar las actividades en algunas Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPEs), incluyendo la preparación de los centros de cómputo y la puesta a punto de los planes de contingencia. La MOE/OEA constató que se llevaron adelante pruebas de esfuerzo para el procesamiento de las actas, que comprendieron el 100% de las mismas y que incluyeron las etapas de digitalización, transcripción, verificación y control de calidad. Para esta actividad se elaboraron actas con casuísticas diversas, de manera de probar todos los posibles casos que pudieran presentarse el día de la jornada y preparar al personal para estos. SI bien no se observó un simulacro integral que incorporara simultáneamente todas las soluciones tecnológicas a implementar (S-CORE, SEA, SEND-I y Publicación de Resultados), la Misión fue informada de que todos estos sistemas fueron sometidos a múltiples pruebas de funcionamiento y seguridad.

La Misión conoció, asimismo, que ONPE realizó jornadas de capacitación dirigidas específicamente a los personeros de partidos políticos, explicando los distintos pasos del cómputo de resultados. Durante la jornada, se detallaron las etapas por las que pasan las actas durante el procesamiento, las causales que pueden llevar a su observación, el papel de los jurados especiales y la posibilidad del reprocesamiento de actas.

El día de la elección, la Misión observó la implementación del protocolo de puesta en ceros de los servidores de cómputo, que se llevó adelante tanto a nivel central como en los 104 centros de cómputo distribuidos en el país. Tal como estaba planificado, la actividad comenzó a las 17:30 hs. La MOE/OEA observó que si bien una de las ODPE presentó problemas menores en su infraestructura de comunicación que demoró la finalización de la puesta en cero, la misma pudo completarse de forma exitosa.

Luego del cierre de la votación en las mesas, la Misión estuvo presente en la ONPE y en las ODPEs para dar seguimiento al avance del cómputo. Como se indicó, este operó de acuerdo a lo planeado y con mayor celeridad que en los comicios de abril, en virtud no sólo de que se trató de una elección más simple, sino también de los ajustes realizados a la etapa de repliegue de actas. A pesar de las mejores, al igual que en la primera vuelta, la noche de la elección la ciudadanía se informó primero de las tendencias de la votación a través de la encuesta de boca de urna y del conteo rápido elaborado por una empresa privada.

En atención a lo observado, la MOE/OEA reafirma el criterio expresado en otras ocasiones, respecto a la importancia de contar con un sistema de resultados preliminares. Se advierte que la gran mayoría de los países de la región cuenta con este tipo de instrumento, el cual permite brindar información rápida y confiable a la ciudadanía, y disminuir las tensiones post electorales.

De cara a futuros procesos, la MOE recomienda:

-Evaluar la conveniencia y factibilidad de implementar un sistema de resultados preliminares.

-Planificar simulacros en que se pongan a prueba, de manera simultánea, todos los componentes y sistemas tecnológicos que serán implementados durante la jornada electoral, a fin de probar con antelación la articulación adecuada de las soluciones tecnológicas. Se sugiere, asimismo, fomentar la presencia en este espacio de los personeros de los partidos.

- Verificar los procedimientos y la infraestructura que se emplean para la puesta en cero de los servidores de cómputo, y evaluar la conveniencia de realizar este proceso con un margen de anticipación mayor al cierre de la votación.

Justicia electoral

Normativa electoral

Tal como ha sido señalado por la Misiones de la OEA en 2014, 2018 y 2020, en Perú no existe un cuerpo normativo sistematizado e integral para la regulación electoral. Las reglas que rigen los procesos se encuentran dispersas en distintas leyes y reglamentos, lo cual dificulta su conocimiento por parte de quienes participan en la contienda. Si bien el JNE ha presentado diferentes proyectos para la sanción de un código electoral unificado, hasta la fecha ninguno ha logrado aprobación por parte del congreso.

Entre 2017 y 2019, Perú realizó distintas reformas en materia electoral. Como parte de este proceso, se elevaron los requisitos para que los partidos mantengan su registro, buscando disminuir la fragmentación del sistema de partidos[20]. Al mismo tiempo, sin embargo, se simplificó la creación de nuevas organizaciones[21]. Al respecto, distintos actores con los que se reunió la

[20] La normativa vigente establece como condición para mantener su registro competir en los procesos electorales, obtener el 5% de los votos válidos a nivel nacional y un mínimo de 5 representantes en más de una circunscripción electoral. Art. 13, literal a, Ley Organizaciones Políticas, modificada por el artículo 1 de la Ley 30995, publicada el 27 de agosto de 2019.
De acuerdo con la información publicada por el JNE, 16 de las 24 organizaciones políticas inscritas en el Perú, perderían su registro tras estas elecciones. Ver perfil electoral número 11 del Jurado Nacional de Elecciones.

[21] El artículo 5 de la Ley de Organizaciones Políticas exige actualmente un número de afiliados equivalente al 0,1% de los ciudadanos del padrón, lo que equivale aproximadamente a 25.000 electores. Anteriormente se exigía alrededor de 700.000

Misión manifestaron que, a su entender, este último cambio no contribuye al objetivo de lograr un sistema de partidos más institucionalizado y menos fragmentado.

La Misión observó, por otra parte, que algunas de las nuevas reglas no necesariamente se encuentran armonizadas con normas anteriores aún vigentes. Se constató, por ejemplo, que actualmente los requisitos para que un partido tenga derecho a participar del reparto de bancas en el congreso[22] son menores a los requisitos que existen para que una organización mantenga su registro[23]. De esta manera, existe la posibilidad de que una organización obtenga representación en el legislativo, pero al mismo tiempo pierda su registro.

La Misión observó, por otra parte, que en 2020 Perú introdujo nuevos cambios al marco normativo, entre los que destacan: normas transitorias para ajustar la elección al contexto sanitario, la creación de la circunscripción especial para peruanos en el extranjero, el establecimiento de normas de paridad y alternancia de implementación inmediata, y modificaciones en la regulación del financiamiento de los partidos.

La Misión valora positivamente los cambios introducidos a la normativa, al tiempo que advierte que estas modificaciones no fueron parte de una reforma integral y articulada, sino que fueron introducidas a través de distintas leyes modificatorias, sancionadas a lo largo del 2020. Se observó, asimismo, que para que estas nuevas disposiciones entrarán en vigencia en estas elecciones generales, el Congreso modificó la ley orgánica de elecciones, acortando transitoriamente la anticipación que se requiere para la aplicación de una reforma electoral[24]. Este cambio se justificó, entre otras razones, por las necesarias adaptaciones que se tenían que

adherentes. Si bien es cierto que existe una gran diferencia entre ambas cifras, debe tenerse en cuenta que en el primer caso se trata de afiliados, es decir, gente que queda vinculada al partido y asume determinados derechos y obligaciones, mientras que en el segundo caso se trata de adherentes, ciudadanos ajenos al partido que prestan su firma.

[22] 7 representantes al Congreso ubicados en más de una circunscripción electoral **o** 5% de votos válidos. Requisito establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Elecciones y ajustado a través de resolución 015-2011 del JNE (https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/e09e65d0-e851-49b1-9c86-f731d61bccba.pdf), luego del incremento en el número de bancas en el congreso.

[23] Como se mencionó, estos son: obtener el 5% de la votación nacional emitida **y** un mínimo de 5 representantes en más de una circunscripción electoral. Art. 13, Ley Organizaciones Políticas.

[24] El artículo 4 de la ley orgánica de elecciones establece que ¨Todas las normas con rango de ley, relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde un (1) año antes del día de la elección o de la consulta popular, tienen vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente.¨ Mediante ley 31010 se estableció que ¨ En ese sentido, las normas con rango de ley y normas reglamentarias, relacionadas con procesos electorales o de consulta popular, aprobadas por el Congreso complementario 2020-2021, serán de aplicación al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.¨

llevar a cabo debido a la pandemia del Covid 19. Sin embargo, las normas aprobadas durante 2020 fueron más allá los ajustes vinculados estrictamente al contexto sanitario.

Por último, la Misión realizó un análisis de los recursos jurisdiccionales contemplados en la normativa vigente. Se constató que la ley orgánica de elecciones no define con claridad los plazos para la presentación y resolución de solicitudes de nulidad de mesas de votación[25]. A pesar de que este vacío ha sido cubierto vía reglamento por el Jurado Nacional de Elecciones[26], distintos actores con los que se entrevistó la Misión manifestaron confusión sobre la oportunidad y la instancia en la que debía presentarse este recurso.

En función de lo observado, la Misión recomienda:

-Analizar los efectos de las nuevas regulaciones en materia de creación y cancelación de partidos, a fin de determinar si es necesario introducir ajustes.

-Unificar las normas vigentes en materia electoral en un cuerpo normativo, a través de la aprobación de un Código Electoral. Se sugiere, asimismo, definir con claridad en el nuevo código los recursos jurisdiccionales al alcance de la ciudadanía y los partidos, los plazos para su presentación, las instancias antelas cuales deben interponerse y los plazos para su resolución.

-Armonizar las reglas definidas en todo el sistema normativo, de tal manera de evitar contradicciones o inconsistencias que pudieran perjudicar el funcionamiento de la institucionalidad peruana.

-Respetar el plazo que marca la ley orgánica de elecciones para la entrada en vigencia de las reformas electorales. En casos de que, debido a factores extraordinarios, sea necesario modificar este plazo, las normas que se aprueben deben de ser muy clara, específicas en su alcance y cubrir únicamente los temas que requieran ser reformados ante la situación extraordinaria.

Financiamiento político

Perú cuenta con un sistema de financiamiento mixto en el cual confluyen fuentes de origen público y privado. El financiamiento público se da a través de dos vías: el financiamiento directo, mediante el cual el Estado solventa exclusivamente gastos de funcionamiento ordinario de los partidos y de capacitación; y el financiamiento indirecto, conocido como franja electoral,

[25] Las solicitudes de nulidad de la elección se encuentran reguladas en los artículos 363, 364 y 365 de la LOE.
[26] Resolución N.° 0086-2018-JNE

consistente en la entrega de espacios en medios de comunicación y redes para que los partidos promocionen sus candidaturas.

La Misión observó que las reformas aprobadas en 2020 incluyeron cambios a la regulación del sistema de financiamiento. En primer lugar, en línea con lo recomendado por la MOE/OEA en 2020, se amplió el período de duración de la franja electoral (58 días) y el horario diario para la transmisión de propaganda (de 6 am a 11 pm), lo que generó más espacios para que las candidaturas se dieran a conocer a la ciudadanía[27].

Cabe señalar, sin embargo, que- de acuerdo con los representantes de partidos y de ONPE con los que se reunió la Misión-, las organizaciones políticas optaron por utilizar la mayor parte de los espacios de las franjas para promocionar sus binomios presidenciales. Ello, sumado a la prohibición de que las campañas pauten publicidad directamente con los medios[28], implicó que las candidaturas a los otros niveles de elección- Congreso y parlamento andino- contaran con escasos espacios en radio y televisión para darse a conocer.

La Misión observó, asimismo, que a través de la reforma se estableció que el estado financiaría la contratación de publicidad para los partidos hasta en 3 redes sociales[29], como parte de la franja electoral. La Misión resalta esta invocación normativa, que ajusta los mecanismos de financiamiento a las nuevas formas que las organizaciones políticas tienen para realizar sus campañas. Si bien para la primera vuelta los candidatos/as no contaron con estos espacios, debido a que ninguna red social se inscribió en el correspondiente registro de oferentes abierto por ONPE, para la segunda vuelta las fuerzas en contienda sí tuvieron a disposición esta alternativa.

En lo que al financiamiento privado se refiere, la Misión aplaude las reformas normativas que se introdujeron a fin de profundizar la bancarización de las aportaciones privadas[30] y facilitar su control. La Misión constató, sin embargo, que la legislación vigente continúa sin establecer un tope al ingreso global de los partidos políticos ni a los gastos de campaña electoral de los candidatos/as, lo cual favorecería la equidad de la contienda.

[27] Ley 31.046.
[28] Artículo 37. Ley de Organizaciones Políticas (LOP).
[29] Artículo 37 y 38. Ley de Organizaciones Políticas (LOP).
[30] La reforma del 2017 introdujo la bancarización obligatoria de toda contribución superior a una unidad impositiva tributaria (UIT). La nueva legislación estableció como obligatoria bancarización de todo aporte privado en dinero que supere el 25% de una unidad impositiva tributaria (Ley 31046). También se redujo el tope de contribuciones a recibirse en actividades proselitistas. La ley de 2017 contemplaba como tope 250 UITs por actividad. La del 2020 la rebajó a 100 UITs por actividad (Ley 31046).

La MOE/OEA destaca, asimismo, que la reforma introdujo por primera vez la obligación de los partidos y candidatos de entregar un primer reporte de sus ingresos y gastos durante la campaña[31] y un segundo reporte luego de la votación, tal como había sido recomendado por la Misión en 2020. Se advierte, sin embargo, que, a la fecha de elaboración de este informe, un 40% de los candidatos/as que participaron del proceso no reportaron la información correspondiente al financiamiento privado recibido y un 10% lo hicieron fuera de plazo[32].

La Misión observó, por último, que la reforma estableció un catálogo de sanciones más amplio y con gradualidad para penalizar a quienes infrinjan las regulaciones en materia de financiamiento político[33]. Asimismo, otorgó a ONPE facultades de cobranza coactiva para cobro de multa, facilitando la aplicación de este tipo de sanciones, en línea con lo recomendado por la MOE/OEA en 2020[34].

Con el objeto de continuar fortaleciendo la equidad y transparencia de la contienda electoral, se recomienda:

-Extender el financiamiento público para dar cobertura a otras actividades de campaña electoral más allá de la publicidad en medios de comunicación.

- Establecer criterios más específicos para la distribución del financiamiento público indirecto al interior de los partidos o, en su defecto, reservar un porcentaje de las franjas para los candidatos/as a cuerpos colegiados.

- Establecer límites a los gastos de campaña de cada candidatura, con el fin de reducir los gastos de las mismas y evitar posibles inequidades en la contienda.

-Avanzar hacia un modelo de reporte en tiempo real de los ingresos y gastos de las campañas, de manera de manera de facilitar el control de la información por parte de la autoridad electoral y de la ciudadanía.

Participación política de las mujeres

Paridad y alternancia

[31] Artículo 34. Ley de Organizaciones Políticas. Anteriormente, solo existía la obligación de entregar un reporte luego de finalizada la contienda.
[32] De acuerdo con los datos que figuran en el portal claridad. Ver: https://www.web.onpe.gob.pe/claridadCiudadano2/privado De acuerdo con la información recibida, ONPE ha iniciado los procedimientos sancionatorios correspondientes.
[33] Artículo 36. Ley de organizaciones políticas.
[34] Ibídem.

En los últimos años, Perú ha dado pasos sustantivos para mejorar la representación de las mujeres. En 2019, se aprobó la ley 30996, que incorporó la paridad y la alternancia en las listas de candidaturas al congreso. Esta norma, sin embargo, era de implementación progresiva, lo que implicaba que la paridad entraría en vigor recién en el año 2031[35].

De cara a este proceso electoral, las autoridades peruanas decidieron acelerar la implementación de la normativa, en línea con lo recomendado por la MOE/OEA tras las elecciones congresales extraordinarias. En junio de 2020, el congreso aprobó la ley 31030, que estableció la inmediata entrada en vigor de la paridad y alternancia, y extendió su aplicación a todos los niveles de elección, incluyendo la presidencial[36] y la del parlamento andino.

La implementación de las nuevas normas llevó a que, para estos comicios, el 50,3%[37] de las candidaturas al congreso y el 50,7% de las candidaturas al parlamento andino fueran de mujeres.[38] En relación con los binomios presidenciales, 16 de las 18 organizaciones políticas participantes postularon candidatas mujeres a la vicepresidencia, aunque sólo dos lo hicieron para la presidencia.

Los resultados del cómputo indican que el nuevo congreso contará con 49 mujeres, cifra que representa un 37,7% del total de bancas, la más alta de la historia del Perú. Por otra parte, de 5 representantes electos para el parlamento andino, una es mujer, lo que equivale al 20% del total. Estas cifras implican una mejora respecto de lo observado en las elecciones del 2016, en las que ninguna candidata fue electa al parlamento andino, y de las del 2020, en las que sólo un 25,3% de las bancas del congreso quedaron en manos de mujeres.

A pesar de los avances, es evidente que todavía persisten obstáculos para que la paridad en las candidaturas se traduzca en paridad en el acceso a los cargos. En primer lugar, el voto preferencial, a través del cual el elector puede modificar el orden alternado de las listas. Si bien esta modalidad de votación ya no estará vigente a partir de las elecciones del 2026, en esta elección fue un factor que quitó efectividad a la nueva normativa. De acuerdo con la información

[35] La Ley 30996 establecía alternancia y la paridad progresiva que se llevaría a cabo en tres elecciones: en el 2021 sería del 40%, en el 2026 del 45% para llegar finalmente a la paridad en el 2031.
[36] Para estos comicios, los partidos debieron inscribir listas a la presidencia alternada, de modo que, si el candidato a presidente era un hombre, la primera vicepresidenta debía ser mujer.
[37] 1295 candidatas inscritas sobre un total de 2572 candidaturas.
[38] 108 candidatas inscritas sobre un total de 213 candidaturas.

publicada por el JNE, de las 10 candidaturas con mayor votación preferencial por circunscripción, sólo una fue mujer[39].

El segundo elemento que debe ser tomado en cuenta es la ausencia de mecanismos de paridad horizontal: la normativa vigente no incluye mandatos de paridad para el encabezamiento de las listas. Como resultado, para estos comicios sólo el 22% de las listas fueron encabezadas por mujeres. Este es un factor de peso, aun con voto preferencial, como lo demuestra el hecho de que la mitad de los y las congresistas electos figuraban en la primera posición de sus respectivas listas[40].

En aras de avanzar hacia una paridad efectiva en el acceso a los cargos, la Misión recomienda:

- Incorporar la paridad horizontal a la legislación vigente, de manera de asegurar que la mitad de las listas sean encabezadas por mujeres.

-Velar porque no se introduzca nuevamente en el marco jurídico el voto preferencial, que quita efectividad a la normativa paritaria.

Violencia política por razón de género

Académicas, autoridades electorales y candidatas de los distintos partidos con los que se reunió la Misión señalaron que el acoso y la violencia política hacia las mujeres es una problemática que persiste en el Perú. De acuerdo con datos de la "Encuesta a Candidaturas Congresales 2021", realizada por el JNE, el 47% de las candidatas señalaron haber sufrido al menos un episodio de acoso a lo largo de sus trayectorias políticas, sea bajo la forma de burlas, difamaciones, amenazas o, en los casos más graves, violencia sexual y física[41].

Para abordar esta problemática, en el 2014, el JNE estableció una Ruta de Atención de casos de acoso político y vulneración de derechos políticos de candidatas. A través de este canal, en este proceso electoral se presentaron 19 denuncias, cifra que- tal como revelan los resultados de la encuesta realizada por el jurado- no refleja la dimensión real de la problemática. Distintas expertas consultadas por la Misión coincidieron en que muchas mujeres que son víctimas de violencia política optan por no denunciar debido a diversos factores, tales como: el temor a

[39] Ver perfil electoral número 11. Jurado Nacional de Elecciones.
[40] Ibídem.
[41] Perfil electoral número 10. Jurado Nacional de Elecciones.

represalias del propio partido, el desconocimiento del mecanismo para realizar la denuncia y la falta de recursos, especialmente en las áreas rurales.

En este contexto, el 7 de abril del 2021, se aprobó la ley 31155[42], la cual previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política. Si bien la normativa no contempla sanciones penales y todavía se encuentra pendiente su reglamentación, la MOE/OEA celebra su aprobación como un paso importante en busca de que las mujeres puedan participar de la contienda electoral libre de toda forma de violencia.

En miras a este objetivo, la Misión recomienda:

-Que las instancias electorales, el Ministerio de la Mujer, las organizaciones sociales y los mismos partidos políticos realicen campañas de información para concientizar sobre el acoso político, para que las mujeres puedan identificar cuando son víctimas de este flagelo y para que conozcan las rutas y los mecanismos para denunciar.

-Incorporar sanciones penales a la normativa para la prevención y sanción del acoso, y profundizar en otros aspectos de la misma, especialmente en cuanto al acoso político en redes sociales.

Participación política de pueblos indígenas y afrodescendientes

De acuerdo con los datos del último censo realizado en Perú, aproximadamente un cuarto de la población del país se autoidentifica como indígena y un 3,6% como afrodescendiente[43]. Es preciso, advertir, sin embargo, que el padrón electoral no cuenta con información sobre la autoidentificación de los electores, lo que impide conocer en qué porcentajes estas poblaciones participan del proceso electoral.

Académicos y representantes de distintas comunidades con los que se reunió la Misión señalaron que, en algunas poblaciones indígenas, especialmente en la zona de la Amazonia, la falta de documento de identidad todavía constituye un obstáculo para la participación política[44]. La Misión fue informada por autoridades de RENIEC de que la institución lleva adelante campañas

[42] Ley 31155: https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-previene-y-sanciona-el-acoso-contra-las-mujeres-en-l-ley-n-31155-1941276-2
[43]Ver: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf
[44] De acuerdo al Censo de INIE 2017, página 95 referida a la tenencia de documento de identidad. Ver: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1642/cap03_02.pdf

itinerantes para registrar de manera gratuita[45] a las distintas comunidades, pero que- producto de recortes presupuestarios y a raíz de las restricciones impuestas por la pandemia-, estos servicios se habían visto limitados.

La Misión observó, por otra parte, que, dado el contexto sanitario, para este proceso electoral se incrementó el número de locales de votación en más de un 100%, buscando favorecer la desconcentración de electores. De acuerdo con los actores entrevistados, esta medida favoreció a algunas de las comunidades indígenas, al acortar la distancia entre estas y los centros de votación. Para este proceso electoral, asimismo, se habilitó a los centros poblados[46] que estuvieran muy alejados de los locales a solicitar la instalación de una mesa de sufragio en el propio territorio[47], situación que fue aprovechada por algunas comunidades indígenas[48].

Respecto la participación de estas poblaciones como candidatos y candidatas, cabe señalar que el marco jurídico vigente no contempla ningún tipo de acción afirmativa: en Perú no existen circunscripciones especiales y, en elecciones congresales o de parlamento andino, no aplica la cuota del 15% que rige para las listas de las elecciones de gobierno local y regional.[49]

Dado que al momento de inscripción de los candidatos/as no se solicita información sobre su autoidentificación étnica, no es posible conocer con exactitud cuál es el porcentaje de participación de indígenas en las listas de candidaturas. Cabe destacar, sin embargo, que el JNE llevó adelante una encuesta para recolectar esta información[50]. De acuerdo con los resultados dados a conocer, de una muestra de 500 postulantes, el 27% se autoidentificó como perteneciente a una comunidad nativa originaria[51]. Se reitera, sin embargo, que esta es una estimación, puesto que surge de una encuesta realizada sobre una muestra y no sobre el total de candidaturas.

En función de lo expuesto, la MOE/OEA recomienda:

[45] De acuerdo con la información recibida, el costo del trámite en general ronda los 35 soles.
[46] Demarcación territorial que, por definición, aplica a una localidad rural y escasamente poblada. Ver Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 128.
[47] Ver: https://www.gob.pe/10258-instalar-mesas-de-sufragio-en-centros-poblados-para-las-elecciones-generales-2021
[48] De acuerdo a funcionarios de la ODPE de Ucayali, por ejemplo, en esta circunscripción se habrían aumentado los centros de votación de 21 a 34, habiéndose incluido 4 centros poblados que coinciden con comunidades nativas en el territorio.
[49] Cuota establecida en el artículo 12 de la Ley de Elecciones Regionales.
[50] Asimismo, como parte de los esfuerzos del JNE por visibilizar la participación de estas poblaciones, se buscó identificar a las candidaturas indígenas a través de la ficha "Autoidentifica tu candidatura" en la plataforma Observa Igualdad.
[51] Ver: https://votoinformado.jne.gob.pe/voto/reportes/Perfil-Electoral-10-2021.pdf

-Incorporar información sobre la auto identificación étnica de los electores en el padrón electoral, de modo de contar con datos oficiales sobre la población indígena y su comportamiento electoral. Ello permitirá diseñar, implementar y evaluar políticas públicas orientadas a la plena participación política de los pueblos indígenas, en tanto electores y en tanto candidatos/as.

-Incorporar en la ficha de inscripción de candidaturas un campo opcional para que cada postulante pueda reportar su autoidentificación étnica.

-Realizar un análisis de la ubicación nuevos locales de votación que fueron instalados en razón de la pandemia y mantener, de cara a futuros procesos electorales, aquellos que, por proximidad, facilitan el ejercicio del sufragio de comunidades indígenas.

-Establecer dentro de la estructura de las instituciones electorales, una oficina o unidad que se encargue del diseño y evaluación de políticas y medidas que promuevan la inclusión política de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y que permita incorporar un enfoque multicultural de manera transversal en todas las actividades relativas a la organización de las elecciones.

- Explorar mecanismos para la inclusión efectiva de los representantes de los pueblos indígenas y afroperuanos en el Congreso.

- Impulsar y fortalecer las campañas itinerantes de entrega de documentos en las comunidades indígenas más alejadas y de difícil acceso.

Voto en el extranjero

Perú fue el segundo país de América Latina en establecer el voto de sus ciudadanos desde el extranjero[52]. Desde el exterior, los peruanos y peruanas pueden votar para Presidente de la República, Congreso y Parlamento Andino, así como en consultas populares. En estas elecciones generales por primera vez la comunidad peruana migrante tuvo la posibilidad de elegir directamente dos legisladores que los representarán en el Congreso de la República, derivado de la creación de una nueva circunscripción electoral.[53] Esta medida significó un importante avance para la democracia del Perú y para el fortalecimiento de los derechos políticos de la población migrante.

De acuerdo con la normativa vigente, la organización del proceso electoral en el extranjero es competencia exclusiva de cancillería. La Oficina Nacional de Procesos Electorales presta apoyo

[52] El primer país en la región en disponer el voto desde el extranjero fue Colombia a partir de 1962.
[53] La nueva circunscripción es la número 27 “Peruanos residentes en el Extranjero”.

en todas las tareas que se requiera, pero las decisiones operativas de la organización de la votación en el extranjero corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores. En el marco de la primera vuelta, la Misión constató algunas dificultades en la coordinación y comunicación entre ambas instituciones, que mayormente se corrigieron para la segunda vuelta.

La Misión observó, por otra parte, que la pandemia del Covid impactó en la organización de la elección en el extranjero. La cancillería peruana debió gestionar permisos con las autoridades nacionales de otros países para poder llevar adelante la votación, a pesar de las restricciones sanitarias vigentes. Por diversas causas, en la primera vuelta no pudo llevarse adelante la votación en 4 países, en los que se encontraba registrado aproximadamente el 15% de los electores residentes fuera de Perú. Esta situación fue superada para la segunda vuelta y los 997.033 ciudadanos registrados en el padrón del extranjero estuvieron en condiciones de votar. La Misión saluda los esfuerzos de la cancillería para garantizar que todos los peruanos y peruanas pudieran ejercer su derecho al sufragio. De acuerdo con la información recibida, en los comicios de abril votó un 22.76% del padrón del exterior, cifra que se incrementó a un 36% en esta segunda vuelta[54].

La MOE/OEA observó, por otra parte, que la capacitación de los miembros de mesa constituyó un desafío para las autoridades. De acuerdo con los datos recibidos, de los 20.640 ciudadanos residentes en el exterior elegidos para cumplir esta función en la segunda vuelta, sólo se logró capacitar al 2,1%. Por otra parte, el día de la elección (6 de junio) se observaron altos niveles de ausentismo entre los miembros de mesas, por lo que estas debieron fusionarse o completarse con electores que estaban en la fila al momento de la apertura. A pesar de las dificultades, únicamente 6 mesas no pudieron instalarse.

En relación con el cómputo de los resultados del extranjero, se observó positivamente que, tal como había recomendado la Misión tras la primera vuelta, para estos comicios se amplió el número de consulados que transmitieron las imágenes de las actas a Lima vía el aplicativo SEND-I, acortando los tiempos para su procesamiento[55]. Asimismo, cancillería trabajó en un cronograma que permitió reducir los tiempos de repliegue de las actas que se enviaron por ruta área a Perú.

[54] Esta cifra puede sufrir variaciones menores una vez que los jurados resuelvan las aproximadamente 190 actas del exterior observadas que a la fecha tienen en su poder.
[55] En la primera Vuelta 55 consulados habían planificado utilizar este aplicativo y 53 lograron hacerlo el día de la elección. En esta oportunidad fueron 69 los consulados que previeron la utilización del SEND-I.

En función de lo observado a lo largo de este proceso electoral, la Misión recomienda:

-Continuar perfeccionando la coordinación y comunicación entre ONPE y la cancillería, a fin de que los consulados reciban de manera oportuna la información que precisen para llevar adelante sus tareas.

-Evaluar la conveniencia de atribuir mayores competencias a la ONPE en la organización de la votación en el exterior, en raíz de su experiencia y conocimiento en la materia.

- Evaluar la posibilidad de extender el uso del aplicativo SEND-I a un número aún mayor de consulados con el fin de acortar los tiempos del procesamiento de los resultados del exterior. Como se señaló tras la primera ronda, para ello se requiere dotar de escáneres de alta velocidad a los consulados con un alto número de mesas.

-Evaluar la posibilidad de implementar en las mesas del exterior el sistema SIDE, para el reporte de información sobre la jornada de votación, de manera tal que la ONPE pueda llevar adelante un monitoreo completo de todos los puntos de votación.

- Analizar la posibilidad de que funcionarios electorales de ONPE estén presentes en los locales de votación en el exterior con mayor número de mesas, a fin de prestar colaboración en las distintas tareas que se debe realizar el día de la votación.

AGRADECIMIENTOS

La Misión agradece la amplia apertura de las autoridades electorales y gubernamentales, que facilitaron la recolección de la información necesaria para llevar a cabo su trabajo. Se hace extensivo el agradecimiento a los demás actores con los que se reunió la MOE/OEA y al pueblo peruano. La Misión agradece, por último, las contribuciones financieras de Bolivia, Brasil, Canadá, Corea, España, Estados Unidos, Francia, Ghana, Guatemala, Italia, México, República Dominicana y Suiza, que hicieron posible la Misión.