



## **La Misión de Observación Electoral de la OEA en Perú saluda a las autoridades peruanas por la progresiva implementación de sus recomendaciones**

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA), encabezada por el excanciller de Paraguay Eladio Loizaga, felicita a la ciudadanía peruana por una jornada pacífica de votación en la que participó con un porcentaje de alrededor del 76 por ciento. Asimismo, felicita a las autoridades electorales por su capacidad para organizar estas elecciones extraordinarias y sin precedentes en un corto periodo de tiempo.

La MOE/OEA en Perú estuvo integrada por 35 observadores y expertos de 16 nacionalidades, quienes se instalaron en el país el 16 de enero de 2020. La Misión realizó un análisis sustantivo de distintos aspectos clave del proceso electoral, como Organización Electoral, Tecnología Electoral, Financiamiento Político, Participación Política de las Mujeres, Participación de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes y Justicia Electoral.

Para conocer los preparativos del proceso y las distintas perspectivas sobre la elección, la Misión se reunió con diversos actores políticos, autoridades electorales y gubernamentales, candidatos y candidatas, así como con representantes de al menos diez partidos políticos en contienda, y miembros de la academia y la sociedad civil.

Esta elección extraordinaria fue convocada el 30 de septiembre de 2019 tras la disolución del Congreso decretada por el presidente de la República. Los 130 congresistas electos completarán el período constitucional del Congreso disuelto.

Sumado a esto, hay que considerar que estos comicios se celebraron en el marco de reformas político-electorales que comenzaron en el país desde 2017. Estas modificaciones están vinculadas a la inscripción y cancelación de partidos políticos, su financiamiento, regulación de la propaganda, la participación de las mujeres en las listas congresales y la democracia interna. La Misión saluda estos cambios y alienta a que la nueva conformación del Congreso continúe en esta senda.

La Misión celebra que numerosas recomendaciones de MOEs/OEA anteriores en Perú han sido tomadas en cuenta para estas reformas y reafirma su compromiso en continuar apoyando al fortalecimiento del sistema electoral peruano.

### **JORNADA ELECTORAL**

El día de la elección, las y los observadores de la OEA estuvieron desplegados en la provincia del Callao y 14 departamentos del país: Lima, La Libertad, Lambayeque, Moquegua, Cajamarca, Piura, Ica, Junín, Huanuco, Cusco, Loreto, San Martín, Puno y Ucayali. Visitaron 117 centros y 432 mesas electorales.

En la apertura de los locales de votación, la Misión de la OEA constató que la totalidad de las mesas electorales observadas contaban con los materiales necesarios para el desarrollo de la jornada. No obstante, recién alrededor del mediodía, cuatro horas después del horario establecido para la apertura, se instalaron la totalidad de las mesas de sufragio. Lo anterior tuvo que ver con el

ausentismo de miembros de mesa y el horario de convocatoria e instalación que estipula la normativa peruana. Votantes que acudieron a los centros a primera hora expresaron a la Misión su malestar por tener que esperar ante la ausencia de alguno de los miembros de su mesa asignada.

Esta situación generó frustración y quejas entre quienes tuvieron que esperar, incluidas personas que tenían el certificado de “voto rápido” para poder volver pronto a sus tareas profesionales, como el personal de hospitales. Asimismo, la Misión observó algunos altercados cuando se le pedía a personas de la fila ejercer como miembros de mesa. Según datos proporcionados por la ONPE, 69,65% de los miembros de mesa eran los titulares y 25,5% eran suplentes. Solo el 4,85 por ciento de los integrantes de las mesas fueron ciudadanos de la fila.

La Misión destaca como un dato positivo la notable presencia de delegados de ONPE, JNE y la Fiscalía, así como de las fuerzas de seguridad custodiando los centros de votación. Asimismo, celebra el acompañamiento de los observadores nacionales, un factor fundamental para garantizar el buen desarrollo de las elecciones. Respecto a la presencia de personeros de los partidos políticos, la MOE observó que su presencia fue limitada.

Un tema reiterado que la Misión constató como una deficiencia común fue que los locales de votación no contaban con las medidas de accesibilidad necesarias. Si bien se adoptaron algunas medidas bien encaminadas, como establecer una mesa de votación en la planta baja para personas con discapacidad, en la práctica se evidenciaron fallas porque muchos electores con discapacidad motriz estaban asignados a mesas que no contaban con facilidades de acceso como rampas.

Otro de los problemas que se presentó de manera reiterada en numerosos centros de votación fue que mujeres embarazadas o con bebés en etapa de lactancia se vieron obligadas a ejercer como miembros de mesa porque o bien desconocían la posibilidad de la exoneración o les resultó un proceso demasiado complejo y largo.

Al cierre de los centros de votación, la Misión observó una notable confusión entre los miembros de mesa a la hora de contar los votos, tanto por la complejidad del sistema como porque muchos de ellos no habían recibido la capacitación adecuada. La MOE observó que la etapa final del escrutinio englobaba una serie de procedimientos y llenado de documentos que los miembros de mesa desconocían y provocó que tomara más tiempo de lo esperado.

Sumado a lo anterior, la MOE observó falta de agilidad para trasladar las actas de escrutinio desde los centros de votación hacia las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE). Los retrasos se intensificaron en los centros de votación que esperaron a la finalización del conteo en todas las mesas del local de votación para trasladar las actas a las ODPE.

Alrededor de las 21:30 hs, la ONPE anunció vía conferencia de prensa los primeros resultados electorales. A partir de ese momento, la autoridad electoral habilitó una página web para consulta de resultados electorales por parte de las y los ciudadanos. Al momento de la presentación de este informe, se habían computado el 84,17% de los votos.

## **HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES**

La Misión de Observación Electoral destaca el esfuerzo realizado por los tres órganos electorales para la celebración de este proceso electoral. Un proceso que, al no haber estado previsto en su cronograma, constituyó un importante reto que puso a prueba la eficacia de sus capacidades técnicas, humanas y normativas en un corto periodo de tiempo.

Considerando la enorme responsabilidad que tendrán los integrantes del nuevo Congreso de llegar a acuerdos para finalmente implementar la reforma política, la Misión presenta a continuación sus principales hallazgos y recomendaciones preliminares como insumo para el debate y análisis que debe darse sobre ellos.

### **Participación Política de la Mujer**

En Perú existen medidas de acción afirmativa para la inclusión de las mujeres en la política desde 1997<sup>1</sup>. Si bien la ley establece la cuota de género del 30% en las listas, la representación de las mujeres ha presentado avances y retrocesos a lo largo estos años. Hasta el momento, nunca las mujeres han ocupado más del 30% de los escaños en el Congreso. Es decir, el espíritu de la cuota no se ha cumplido de manera efectiva.

En este proceso electoral, las mujeres representaron el 40% del total de las candidaturas<sup>2</sup>. La Misión observó que las mujeres fueron, una vez más, colocadas en el tercio inferior de las listas electorales, situación que dificulta su posibilidad de ser electas. Asimismo, se observó que solamente el 12.3% de las listas estuvieron encabezadas por mujeres, una cifra significativamente menor a la de 2016 (22.2%).

La Misión constató que, luego del proceso de tachas y exclusiones, disminuye el número de candidatas mujeres porque no se contempla como obligatorio sustituir a las personas que salen de las listas por otras de igual género. Es decir, en los hechos, la obligatoriedad de la cuota no se cumple. Este tema ya fue incluido en informes elaborados por Misiones desplegadas para los últimos procesos electorales.

Es necesario aclarar que, a pesar de no aplicarse para estas elecciones, en el Perú se han dado pasos sustantivos para mejorar la representación de mujeres en el Congreso. El 25 de julio de 2019, se aprobó la Ley 30.996<sup>3</sup> que incorpora la paridad y alternancia en las listas de candidaturas al Congreso y para las elecciones primarias. Sin embargo, la norma es de implementación progresiva<sup>4</sup>, lo que implica que la paridad entraría en vigor recién en el año 2031.

---

<sup>1</sup> En 1997 se aprobó una cuota de género del 25% que se aplicó por primera vez en la elección de año 2000, pasando de una representación del 11.7% al 21.7% de mujeres en el Congreso. En el año 2000 se incrementó la cuota al 30%, norma vigente hasta la fecha.

<sup>2</sup> Datos del JNE al 2 de enero del 2020.

<sup>3</sup> Ley modificatoria de la Ley Orgánica de Elecciones.

<sup>4</sup> En los comicios del 2021, la cuota será de 40%; el 2026, de 45%; y de 50% para las elecciones del 2031.

Si bien el marco normativo nacional de protección y promoción del ejercicio de la participación política de las mujeres peruanas se ha ido fortaleciendo en los últimos años, la violencia y/o acoso político<sup>5</sup> contra las mujeres ha ido incrementándose. La Misión fue informada de que, en el período de campaña se registraron diversas formas de acoso político, siendo las más comunes el maltrato psicológico, hostigamiento, la difamación e insultos. De acuerdo con una encuesta realizada por el JNE a candidatos y candidatas, el 53% de las candidatas manifestó haber sufrido acoso político. Adicionalmente, la Misión conoció casos en que las candidatas fueron atacadas por ser indígenas o por pertenecer a la comunidad LGTBIQ. La Misión reprueba de manera categórica estos hechos, así como todo acto de violencia.

A pesar de que existe un largo camino por recorrer en esta materia, la Misión reconoce que desde los órganos electorales se han buscado mecanismos para que las mujeres puedan denunciar este tipo de situaciones. Un ejemplo de ello es la ruta de atención diseñada por el JNE para atender casos de acoso político. Sumado a esto, el Tribunal de Honor del JNE se ha manifestado en varias ocasiones llamando la atención sobre este tema.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Que el nuevo Congreso retome la discusión sobre la paridad y pueda acelerar el proceso de su aplicación. Es decir, modificar la reforma del 2019 para que se alcance la paridad antes de 2031.
- Adoptar medidas de paridad horizontal, de forma que se haga extensivo este principio en el encabezamiento de las listas de candidaturas al Congreso.
- Reglamentar las exclusiones y tachas para que si una mujer es retirada de la lista sea reemplazada por otra mujer.
- Establecer un marco normativo específico que permita atender, prevenir, detectar y sancionar este tipo de violencia política en razón de género, tanto en periodo electoral como no electoral. La Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres puede servir de orientación en este proceso.
- **Participación de pueblos indígenas y afrodescendientes**

Según el Censo de 2017, un 25.8% de la ciudadanía se autoidentifica como indígena y un 3,6% como afroperuana. No obstante, la Misión constató que el padrón electoral no tiene una distinción por autoidentificación indígena o afrodescendencia. Debido a lo anterior, no es posible identificar la participación de estos colectivos en las elecciones.

La Misión fue informada de que los centros de votación se encuentran alejados de las comunidades indígenas, principalmente, en los departamentos andinos y amazónicos. Sumado a esto, constató que las cédulas de votación solamente están en idioma español, salvo en el caso del voto electrónico

---

<sup>5</sup> La Comisión Interamericana de la Mujer (CIM) ha desarrollado una definición y un marco de referencia sobre la violencia política. No obstante, en Perú violencia política se refiere a situaciones relacionadas con el conflicto armado interno, por lo que en este informe se utiliza el término de acoso político.

que ofrece al ciudadano la posibilidad de solicitar un auricular para escuchar las instrucciones en idiomas indígenas.

Con relación a la participación de grupos nativos, campesinos y pueblos originarios como candidatos y candidatas, la normativa establece cuotas del 15% para las listas en las elecciones a nivel municipal y regional pero no para elecciones congresales. Es decir que en esta elección no aplicó ningún tipo de acción afirmativa a su favor.

La Misión entiende que las y los miembros de los pueblos indígenas y afrodescendientes se encuentran subrepresentados en las listas de candidatos y, consecuentemente, en los órganos de representación popular. Sin embargo, no puede dimensionar a cabalidad este tema porque no existe un mecanismo que permita a candidatos y candidatas identificarse como miembros de un pueblo indígena.

En relación con la campaña, la Misión conoció que las y los candidatos indígenas al Congreso han sido víctimas de actos de discriminación por su condición étnica en medios masivos de comunicación social. La Misión reprueba y lamenta este hecho y reconoce el rol del Tribunal de Honor del JNE y de la Comisión Nacional contra la Discriminación, quienes iniciaron una investigación y condenaron estos hechos.<sup>6</sup>

Por último, la Misión observó con satisfacción que tanto autoridades de gobierno como electorales cuentan con iniciativas para incorporar un enfoque de interculturalidad y participación de los pueblos indígenas y afroperuanos en los diferentes espacios de la deliberación política. Se destaca el plan nacional de educación y formación cívica ciudadana para el período 2016-2019 por parte del Jurado Nacional de Elecciones (JNE)<sup>7</sup>. Es importante mencionar también las campañas de promoción e información sobre el proceso electoral por parte de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en idiomas indígenas<sup>8</sup>.

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

- Incorporar la variable indígena y afroperuana en el padrón electoral para contar con datos oficiales sobre ella y su comportamiento. Lo anterior permitirá diseñar, implementar y evaluar políticas públicas orientadas a la plena participación política en los procesos democráticos.
- Incorporar idiomas indígenas a la cédula de votación según zonas e implementar centros de votación más cercanos a las comunidades indígenas andinas y amazónicas.
- Realizar campañas informativas sobre cómo emitir el voto y qué es un voto nulo en idiomas indígenas. Contemplar el uso de métodos comunitarios de comunicación para conocer la ubicación de los centros de votación, tal como el uso de perifoneo.

<sup>6</sup> <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/76537-conacod-exhorta-a-respetar-los-principios-de-igualdad-y-no-discriminacion-en-la-presente-campana-politica-para-las-elecciones-congresales-extraordinarias-2020>

<sup>7</sup> El plan nacional de educación y formación cívica ciudadana para el período 2016-2019, se puede consultar en: <https://dnef.jne.gob.pe/Resolucion110-2016-P-JNE.pdf>

<sup>8</sup> Quechua, Aymara, Awajún, Ashaninka y Shipibo.

- Utilizar la perspectiva intercultural durante las capacitaciones a los miembros de mesa con el objetivo de erradicar posibles actos racistas. Utilizar material de capacitación en los distintos idiomas indígenas.
- Establecer una circunscripción especial para la inclusión efectiva de los representantes de los pueblos indígenas y afroperuanos en el Congreso.
- Incorporar en la hoja de vida de las y los candidatos al Congreso la variable de autoidentificación indígena y de afrodescendencia.
- Continuar e intensificar las iniciativas que promueven la inclusión y la no discriminación.

## Justicia Electoral

### - *Normativa electoral*

La Misión constató una vez más la gran dispersión normativa en la legislación electoral peruana, asunto que la OEA ha observado también en 2014 y 2018. Es importante destacar que el Jurado Nacional de Elecciones ha presentado en los últimos años (2011, 2017 y 2019) al menos tres proyectos de ley de Código Electoral, con la finalidad de que exista un único cuerpo normativo sistematizado e integral para la regulación electoral. Hasta la fecha, no se han debatido de manera integral estos proyectos de Código Electoral que buscan unificar toda la legislación peruana. No obstante, la Misión saluda los esfuerzos del JNE en incorporar algunas de las recomendaciones de la OEA en estos proyectos de ley y alienta a las nuevas autoridades a tomar en consideración estas propuestas del JNE.

La Misión constató que, a pesar de que las elecciones extraordinarias están contempladas en el marco normativo peruano, estas no se encuentran reguladas. Ello requirió que el Jurado Nacional Electoral (JNE) emitiera la Resolución N.º 0155-2019-JNE, del 10 de octubre de 2019 en la cual además de aprobar el cronograma electoral, señalaba la normativa aplicable para las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020.

Cabe mencionar que dicha resolución no contempló todas las reglas que habrían de aplicar, lo cual generó que, con posterioridad, el JNE tuviera que pronunciarse sobre la aplicación o no de temas de gran relevancia, como la regla de no reelección inmediata de congresistas, o la aplicación de la valla electoral para mantener la inscripción como organización política. En el caso concreto de la no aplicación de la valla electoral, esta determinación se dio a tan solo doce días previos a la jornada electoral, lo cual generó descontento de diferentes actores del proceso.

La certeza sobre las reglas en una elección, es un principio esencial de todo proceso electoral. Por ello, la Misión recomienda:

- Unificar las normas electorales en un código único.
- Establecer en la Constitución y en las leyes reglamentarias según corresponda, reglas claras sobre todas las normas que habrán de aplicar tanto en elecciones generales como elecciones extraordinarias;



- Definir desde su origen en los distintos cuerpos normativos, la hoja de ruta que se deberá seguir en cada uno de los escenarios político-electorales que la Constitución prevé como posibles, a fin de brindar certeza y disminuir al mínimo la necesidad de interpretar los canales que se deben seguir.
- Armonizar las reglas definidas en todo el sistema normativo vinculado, de tal manera de evitar contradicciones o lagunas legales que pudieran obstaculizar su efectiva aplicación.
- Establecer en el sistema normativo los principios de motivación y fundamentación, como mandato y condición esencial, para dar viabilidad a cualquier determinación de autoridad.

- *Sistema de Tachas y Exclusiones*

La Misión fue informada de que, hasta el 28 de diciembre de 2019, el 30% de las candidaturas fueron excluidas. Es decir, de los 2.326 candidatos inscritos para el proceso electoral, 775 quedaron fuera por las siguientes causas: 407 por omitir o dar información falsa en su Declaración Jurada de Hoja de Vida; 337 por irregularidades en los procesos de democracia interna; y 3 por tachas. Por otro lado, 26 candidatos renunciaron y 2 fueron retirados por su partido político<sup>9</sup>. Asimismo, la Misión recibió información sobre la restitución de candidaturas ordenadas por el Poder Judicial al resolver acciones de amparo a pocos días de la elección, situación que generó incertidumbre tanto para el electorado como para las y los candidatos afectados.

Se observó una percepción generalizada entre los actores entrevistados de que tanto los Jurados Electorales Especiales como el Jurado Nacional de Elecciones llevaron a cabo el mecanismo de exclusiones desde una perspectiva estrictamente formalista. Adicionalmente, diversas fuentes manifestaron que al no haber criterios específicos ni una graduación de las sanciones bastaba con acreditar la omisión, falsedad o inconsistencia en la información presentada para que los jurados aplicaran la exclusión.

La Misión considera que el derecho de participación política es un derecho fundamental protegido por las normas convencionales y la Constitución Política del Perú, por lo que la exclusión de candidatos tendría que ser la consecuencia última y aplicarse sólo en casos auténticamente graves y debidamente demostrados.

La Misión tomó nota de que no existen recursos efectivos que permitan restituir en un tiempo expedito la posible afectación de derechos políticos consagrados en la Constitución Política del Perú. La jurisprudencia interamericana ha sostenido que la obligación que tienen los Estados de garantizar el goce de los derechos políticos “no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio” (Corte IDH, Caso “Yatama vs. Nicaragua”, 23/6/05, párr. 201). La Misión toma nota de que en este proceso el Poder Judicial revocó decisiones<sup>10</sup> del Pleno del JNE en

<sup>9</sup> Jurado Nacional de Elecciones. Sistema Integrado Jurisdiccional de Expedientes al 23 de enero de 2020.

<sup>10</sup> En Lima se tienen identificados 4 amparos interpuestos de los cuales 2 han sido otorgados.

los casos en los que consideró que existían violaciones a un derecho fundamental, como lo es la participación política.

Por otro lado, la MOE fue notificada sobre algunos casos en los que existió discrepancia en los criterios contemplados en las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones frente a casos técnicamente idénticos de exclusión resueltos por los jurados electorales especiales. Según las fuentes entrevistadas, la disparidad de criterios también se evidenció en la resolución de medidas cautelares solicitadas vía acción de amparo a los jueces de primera instancia. Mientras que en algunos casos los recursos se concedieron inmediatamente, en otros casos similares se denegaron o pospusieron sus pronunciamientos hasta después de las elecciones, con lo cual se generaría un estado de irreparabilidad.

Este ha sido un tema de especial preocupación para esta Misión, así como para misiones anteriormente desplegadas en el país, dado que afecta de manera directa los derechos políticos de los candidatos y de la ciudadanía en general. Tanto en 2014 como en 2016 las misiones de la OEA han recomendado un rediseño del sistema de tachas y exclusiones, así como la redefinición de sus tiempos. En esta misma línea, y de cara a las elecciones generales de 2021, la MOE/OEA recomienda a las autoridades electorales:

- Establecer un procedimiento previo a la designación de candidatos que permita dotar de certeza a contendientes y ciudadanos sobre quiénes estarían habilitados para competir, dejando la posibilidad de exclusiones ulteriores a casos particularmente graves.
- Disponer de plazos legales razonables dentro de la etapa de tachas y exclusiones, para que todo aspirante a quien se le cuestione la veracidad de un dato consignado, pueda aportar elementos para su rectificación.
- Implementar en el ordenamiento electoral un catálogo estricto y gradual de causales de sanción por omitir o falsear información en las hojas juradas de vida, donde el recurso de la exclusión constituya la última instancia para aplicar a casos específicos, graves y documentados por una autoridad competente, respecto de conductas que comprometan la reputación pública o privada de un aspirante.
- Impulsar una política de construcción de criterios relevantes de los órganos responsables de impartir justicia electoral, en temas relacionados a derechos fundamentales tales como la participación política. Estos deben ser criterios rectores que tengan fuerza de ley en donde los jueces, operadores jurídicos y solicitantes de justicia puedan ampararse.

## **Tecnología Electoral**

En este evento electoral la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) habilitó tres diferentes métodos para computar la votación de los electores. Estos son: el Sistema de Voto Electrónico Presencial (VEP), el Sistema de Escrutinio Automatizado (SEA) y el sistema convencional de votación. La primera solución tecnológica cubrió la votación del 7.4% de los electores hábiles en el territorio nacional, la segunda el 3.9% y el restante 88.7% utilizó el método convencional.



Como parte de sus tareas de observación, la Misión estuvo presente en el simulacro del 19 de enero, advirtiendo baja presencia de personeros de partidos políticos. Durante esa jornada, la Misión constató que el número de actas proyectadas para la ejecución de la prueba era reducido con respecto al total nacional. De las 84.852 actas nacionales, en el simulacro se procesaron solamente 1.469 (1,73% del total nacional). Un ejercicio tan limitado no permite medir de forma efectiva el comportamiento del sistema al no someterse a la carga real de procesamiento.

La ONPE realizó otras actividades con el fin de asegurar el correcto funcionamiento de sus bases de datos, los equipos de comunicación y configuración de servidores, así como la generación de un código hash que fue entregado al JNE. De manera similar, el día de la elección, el JNE realizó pruebas en ambientes controlados sobre el VEP.

De cara a futuros procesos electorales, es importante que las autoridades electorales abran estas actividades de preparación y pruebas realizadas a todos los partidos políticos y a los observadores nacionales e internacionales. Estos espacios deberían aprovecharse para compartir información técnica y sustantiva sobre las herramientas utilizadas en un proceso electoral. Una relación abierta y fluida entre los partidos políticos y las autoridades electorales contribuye a generar confianza durante el ciclo electoral.

Asimismo, es importante que las autoridades electorales den respuesta en tiempo y forma a las inquietudes, consultas y/o solicitudes de información que los partidos políticos les cursen.

Por lo anterior, la MOE recomienda:

- Promover la participación de representantes de los partidos políticos y observadores en todas las actividades organizativas del proceso electoral, con la finalidad de aumentar el conocimiento en los procesos que realizan la ONPE y Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en el montaje del sistema de cómputo electoral, así como del funcionamiento de las diferentes plataformas utilizadas para escrutinio y cómputo de resultados.
- Aumentar el alcance de los simulacros. Se podría aprovechar las pruebas de funcionamiento para ingresar una mayor cantidad de actas, lo que permitiría aumentar la visibilidad de la ejecución de los diferentes programas y procedimientos. Estos ejercicios brindarían mayor certeza sobre el funcionamiento de toda la plataforma.
- Fragmentar el proceso de digitación de las columnas de cada acta, entregándolos a más de un digitador de forma simultánea, con la finalidad de aprovechar de forma más eficiente la capacidad productiva del personal, permitiendo además que cada operador en ningún momento cuente con la totalidad del acta al momento de la digitación.
- Se recomienda incorporar un mecanismo de impresión de constancias con los resultados de la mesa, que permita que los personeros de los partidos políticos validen que los datos transmitidos desde el USB se corresponden con los resultados de la mesa electoral.
- La MOE reitera la recomendación realizada en las elecciones del 2018 de incorporar a la normativa vigente la obligación de realizar auditorías a todos los sistemas para el cómputo electoral con el fin de aumentar los niveles de confianza sobre la solución tecnológica.

- Incrementar el uso de tecnología al proceso, integrando una mayor cantidad de locales de votación con soluciones como SEA o VEP, permitiendo de esta forma disminuir los tiempos de traslados y procesamiento de las actas en los ODPE, brindando resultados a la ciudadanía con mayor celeridad.
- Voto Electrónico Presencial (VEP)

En julio del año 2005 se aprobó la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 28581, que autorizó a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a la implementación del voto electrónico de forma progresiva y gradual con medios electrónicos e informáticos o cualquier otra modalidad tecnológica. Cinco años después, el Congreso de la República aprobó por mayoría el proyecto de ley que autoriza a la ONPE a emitir las normas reglamentarias para la implementación gradual y progresiva del voto electrónico. En estas elecciones extraordinarias 1.768.530 electores, el 7,13% del registro electoral, se encontraba habilitado para votar bajo esta modalidad.

Analizando el alcance de la implementación de VEP en las elecciones 2020 y contrastando con elecciones pasadas de 2016 y 2018, se observa una disminución de mesas electorales (6,5%) para el actual proceso, sin embargo, existe un pequeño aumento en relación a la cantidad de ciudadanos (7,13%) en comparación con la elección del 2018. ONPE informó a la Misión que esta situación se presenta debido a que en esta oportunidad cada mesa VEP estuvo conformada por 350 ciudadanos, cuando anteriormente estaba conformada por 300.

La ONPE informó a la Misión que no contrató una empresa externa para auditar la solución de VEP. Por su parte, el JNE explicó a la Misión que la ley los faculta para fiscalizar el proceso, y que con base en esa función realizan actividades que buscan garantizar que el contenido de las Actas Electorales se vea reflejado en los resultados finales. A pesar de lo anterior, para estas elecciones el JNE realizó una revisión de código fuente de VEP donde se guarda el voto del ciudadano. Con esta revisión de código fuente, el JNE manifestó haber comprobado que la secrecía del voto era garantizada.

En 2018, la Misión recomendó establecer la obligatoriedad de realizar auditorías al sistema en las etapas pre, durante y post electoral. En ese sentido, la MOE reitera su recomendación y que la incorporación de medidas de este tipo contribuiría a brindar mayor confianza a todos los actores involucrados en el proceso electoral.

La Misión considera que, en este aspecto, es crucial que todas las autoridades electorales trabajen de manera coordinada y conjunta. Por lo anterior, y de cara a las próximas elecciones generales de 2021, la Misión recomienda:

- Socializar la solución tecnológica a los actores en jornadas de revisión tecnológica de software y de hardware (estudiantes técnicos, técnicos de partidos políticos, universidades con facultades en tecnología, gremios de profesionales en TI, instituciones del estado expertas en Tecnología, entre otros grupos técnicos).
- Establecer instancias de capacitación y socialización a los partidos políticos y a la ciudadanía acerca de la “verificación de votos” del VEP, en particular del proceso de selección (por sorteo) de las mesas que serán verificadas. Difundir el protocolo planificado por ONPE para

garantizar la transparencia en todas las etapas de este proceso que busca generar confianza en la votación con VEP.

## **Organización Electoral**

### *– Voto Blanco y Nulo*

En las últimas tres elecciones congresales, el porcentaje de votos nulos estuvo entre 12.7% (en 2011) y 22% (en 2016). Los votos blancos también han sobrepasado el 10% del total de votos emitidos en estas tres elecciones. Al momento de cierre de este informe se encontraban computadas alrededor del 80% de las actas. De este universo, los votos nulos representan el 16% y los blancos 2,35% del total de votos emitidos.

Al contrastar estos resultados con los de otro tipo de elecciones, se puede deducir que se trata de un fenómeno propio de las elecciones congresales. Por ejemplo, para la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2016, los votos nulos fueron únicamente 6.24%, es decir, una cifra considerable, pero significativamente menor que las de Congreso en esa misma elección.

Las causas de tal fenómeno pueden ser diversas e incluyen, por ejemplo, votos de protesta, falta de interés, deficiencias en la capacitación del votante o mal diseño de la papeleta. Además, distintos estudios que compararon el voto en elecciones presidenciales y congresales en Perú concluyeron que las complejidades del voto preferencial podría ser un factor que aumente la cantidad de votos nulos.

Siguiendo esta línea de pensamiento, la eliminación del voto preferencial podría disminuir la cantidad de votos nulos. La Misión insta a las autoridades electorales a estudiar este comportamiento electoral e implementar iniciativas que busquen garantizar que el voto de cada ciudadano sea una verdadera manifestación de su voluntad.

### *– Entrega de Credenciales y Capacitación.*

Para esta elección, la ONPE entregó el 68.63% de credenciales a los miembros de mesa que fueron sorteados. La entrega fue realizada de forma personal o mediante un aplicativo de descarga en línea. Por otro lado, el porcentaje de capacitación de miembros de mesa de voto convencional fue del 58.34% a nivel nacional, mientras que sólo 37.48% de los miembros de mesa de VEP recibieron algún tipo de entrenamiento previo. Si bien este último grupo mejoró desde la elección de 2018, continúa siendo un aspecto de mejora.

Las y los observadores de la OEA asistieron a varias jornadas de capacitación, donde constataron que la metodología de entrenamiento variaba dependiendo de la localidad. Mientras que en algunos casos las jornadas estipulaban ejercicios prácticos en grupos, otros convocaron a un gran número de personas y consistían simplemente en un repaso rápido y en voz alta del contenido de la cartilla para miembros de mesa. Esto fue reflejado durante la jornada, puesto que quienes integraron las mesas de votación demostraron desconocimiento de los procedimientos y dependieron altamente del personal de ONPE para llevar a cabo sus tareas.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Entregar las cartillas de miembro de mesa al momento de distribuir la credencial.
  - Establecer la obligatoriedad de las capacitaciones.
  - Reforzar los procedimientos para que las capacitaciones se desarrollen de manera uniforme en todo el país y priorizar una metodología didáctica en grupos pequeños de personas.
- *Integración de mesas de sufragio*

El proceso de instalación de las mesas de sufragio mejoró en relación con anteriores comicios. Por ejemplo, en determinadas franjas horarias donde las mesas ya conformadas suponían más del doble de lo registrado en 2018. Según los datos proporcionados por ONPE, a las 9:45AM estaban ya operativas un 68.48% de las mesas, mientras que dos años antes solo se contaba con un 33.1%.

La Misión constató que para esta elección la ONPE realizó esfuerzos para establecer incentivos a miembros de mesa y saluda la implementación de sus recomendaciones en este aspecto. Una medida que fue implementada y debe ser reconocida es que se declaró el 27 de enero como “día no laborable de naturaleza no compensable para aquellos ciudadanos que se desempeñen como miembros de mesa durante las elecciones para un nuevo Congreso”. Esto es un importante avance que demuestra los esfuerzos de la ONPE por abordar la problemática de ausentismo de miembros de mesa.

A pesar de este esfuerzo, la Misión constató nuevamente retrasos en la instalación de mesas. Parte del retraso se debe a que los miembros de mesa son convocados sólo 30 minutos antes del horario de apertura, sin embargo, la normativa no permite integrar la mesa con miembros suplentes<sup>11</sup> sino hasta las 8:30 am, 30 minutos después de la hora establecida para que inicie la votación. El hecho de que la fecha de la elección coincidió con el periodo de vacaciones también pudo haber empeorado esta situación.

La MOE observó nuevamente que un gran número de mujeres ejercieron el rol de miembro de mesa cargando a sus bebés en etapa de lactancia. Salvo excepciones, estas mujeres desconocían la exención de la sanción pecuniaria por inasistencia a la instalación de la mesa de sufragio que el JNE otorga a madres lactantes. La Misión constató que el trámite continúa siendo exclusivamente posterior a la jornada y que estas mujeres deben incurrir en gastos (recibo de pago por derecho de trámite).

La Misión observó que, en la gran mayoría de los locales de votación, no existían medidas para facilitar el acceso de las y los ciudadanos con discapacidad motriz.

Por lo anterior, la Misión reitera sus recomendaciones de 2018:

- Continuar implementando alternativas basadas en incentivos para solucionar el ausentismo de miembros de mesa a través de políticas públicas destinadas a reforzar la educación ciudadana y el compromiso cívico. Mantener el día franco no compensable y otorgar un

---

<sup>11</sup> En los casos en que una mesa no cuente con al menos tres miembros titulares y/o suplentes, se debe convocar a un ciudadano/a de la fila para poder instalar la mesa.

estipendio. Podría incluso evaluarse la posibilidad de que el estipendio sea mayor para aquellos que hayan participado de alguna jornada de capacitación presencial.

- Contemplar que el procedimiento de justificación por lactancia<sup>12</sup> pueda también tramitarse antes de la jornada, de manera que las autoridades electorales puedan tomar las medidas correspondientes.
- Informar mejor a las mujeres con bebés en etapa de lactancia sobre la normativa que las exime de las multas por inasistencia a la instalación de las mesas. Se sugiere además simplificar los procedimientos requeridos para solicitar esta exención, así como eliminar los costos de dicho trámite.
- Instalar rampas y otras medidas de accesibilidad en todos los locales de votación.

### Financiamiento político electoral

Perú cuenta con un sistema de financiamiento mixto. El financiamiento público directo a los partidos políticos puede ser utilizado únicamente para actividades de formación, capacitación e investigación. Sumado a esto, los partidos cuentan con financiamiento público indirecto en forma de espacios en medios de comunicación para promocionar sus candidaturas. Es importante mencionar que, a diferencia de pasadas elecciones, los partidos ya no pueden contratar de forma privada spots en radio y TV.

De manera complementaria, los partidos pueden recibir fondos privados para apoyar tanto actividades permanentes como para proselitismo en período electoral. La Misión constató que si bien existen topes a las aportaciones individuales<sup>13</sup>, la normativa no establece un tope al ingreso global de un partido – el tope es solo para candidatos. Asimismo, tampoco existe un tope a los gastos que pueden hacer en época de elecciones.

La Misión observó con satisfacción que el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios emitido en febrero de 2018 prohíbe las aportaciones anónimas<sup>14</sup>. Esta nueva reglamentación cumple con una de las recomendaciones realizadas por previas Misiones de la OEA desplegadas en el Perú.

En cuanto a los mecanismos para disuadir y castigar conductas ilícitas, la Misión tomó nota de que en agosto de 2019 se modificó el Código Penal para establecer como delito el financiamiento prohibido de organizaciones políticas. Si bien la Misión reconoce este avance normativo, también toma nota de que la normativa aún requiere ser reformulada dado que la autoridad electoral competente no cuenta con herramientas concretas para aplicar sanciones administrativas en la materia.

Por tanto, la Misión recomienda:

---

12 Causal de Justificación I, dispuesta en la resolución N° 0461-2017-JNE

13 Ley 30.368 del 30 de noviembre de 2017.

14 Art. 41, párrafo 2 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios.



- Extender el financiamiento público para dar cobertura a las actividades de campaña electoral.
- Establecer un tope a las aportaciones de naturaleza privada a nivel de los partidos, así como al gasto en época electoral.
- Incluir en la normativa mecanismos para disuadir y castigar las conductas que la transgredan.

## Propaganda electoral

Tal como se menciona en el acápite anterior, para la promoción de candidaturas en el marco de la campaña, la normativa peruana establece el acceso a espacios en radio y televisión de manera exclusiva a través de la ONPE. Esta modalidad denominada “franja electoral” opera desde los treinta días calendario anteriores a la realización de los comicios y hasta dos días calendario previos a la jornada.

El material a difundir lo preparan los partidos y lo entregan a la ONPE que, a su vez, lo entrega a los medios de acuerdo con el plan acordado con las organizaciones políticas. La Misión recibió quejas de algunos actores sobre la modalidad en que distribuyen la pauta. Sumado a esto, la Misión tuvo conocimiento sobre algunos casos en los que la ONPE solicitó a los partidos modificar los contenidos de sus piezas antes de ser transmitidos. En ese sentido, la MOE/OEA considera que la intervención de la ONPE trasciende el control mínimo de legalidad y podría constituir censura previa, incidiendo sobre la protección del discurso político.

## Recomendaciones:

- Reformar el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios a la luz de lo establecido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con el fin de garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión. Cualquier limitación a este derecho debe estar definida en “forma previa, precisa y clara por una ley en sentido formal y material”.<sup>15</sup>
- Ampliar el periodo de la franja electoral con el objetivo de generar mayores espacios para que la ciudadanía pueda informarse sobre las propuestas de los candidatos.
- Procurar que el esquema de transmisión de los spots refleje las necesidades de los partidos.

## AGRADECIMIENTOS

La Misión de la OEA agradece la invitación del Gobierno peruano para observar este proceso electoral. Asimismo, el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y la apertura de las autoridades electorales: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Su colaboración

---

15 Jurisprudencia Nacional en Materia de Libertad de Expresión (pág. 33)  
[http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/basicos/JURISPRUDENCIA\\_ESP.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/basicos/JURISPRUDENCIA_ESP.pdf)



y la del pueblo peruano hicieron posible el trabajo de los expertos, coordinadores y observadores internacionales.

Asimismo, la MOE agradece las donaciones de Bolivia, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Marruecos y Países Bajos, que permitieron este despliegue.