

Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA para Elecciones Regionales y Municipales en Perú

4 de octubre de 2022

La Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para las Elecciones Regionales y Municipales del 2 de octubre de 2022 saluda a la ciudadanía peruana por acudir masivamente a las urnas, en una jornada que en general transcurrió de forma cívica y ordenada. La Misión reconoce la conducción exitosa de los comicios por parte de las autoridades electorales, felicita a las candidatas y candidatos que resultaron electos el día de ayer y celebra la participación de cientos de miles de personas en calidad de aspirantes a cargos públicos, miembros de mesa de sufragio, personeros de organizaciones políticas, fiscalizadores de distintas instituciones públicas y observadores nacionales.

Liderada por la reconocida académica argentina María Alejandra Perícola, la MOE/OEA se instaló en Perú el 24 de septiembre y estuvo integrada por 31 observadores y observadoras de 15 nacionalidades, quienes se desplegaron en 10 departamentos del país y la provincia constitucional del Callao. A fin de observar aspectos técnicos del proceso electoral, la Misión contó con siete especialistas en las áreas de organización y tecnología electoral, justicia electoral, financiamiento político y participación política de las mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes. Para recoger las distintas perspectivas y experiencias en torno al proceso, la Misión se reunió con autoridades electorales y de gobierno, candidatas y candidatos, así como representantes de organizaciones políticas, académicas y de la sociedad civil. El presente informe recoge las observaciones preliminares que se derivan del análisis normativo, las entrevistas y los recorridos de la Misión.

Más allá de las recomendaciones y sugerencias que en ánimo constructivo se brindan a continuación, la MOE/OEA desea reconocer expresamente el profesionalismo y capacidad de las autoridades electorales peruanas, que llevaron adelante sus funciones con determinación y eficiencia, en un ambiente de tensión política en que se registraron casos de hostigamiento, amenazas e incluso violencia contra personal electoral administrativo y jurisdiccional. La Misión conoció ejemplos de amedrentamiento a las autoridades electorales, incluyendo agresiones personalizadas al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones. Esta situación, que se acarrea desde las elecciones generales de 2021, constituye un desarrollo preocupante que no puede tener cabida en una democracia. La MOE/OEA condena toda forma de violencia e intimidación en el marco de un proceso electoral y reitera la importancia cardinal que reviste el ejercicio de la función electoral en un ambiente libre de presiones directas o indirectas.

ETAPA PRE ELECTORAL

En este proceso se continuó avanzando en la implementación de las reformas político-electorales adoptadas en Perú durante los últimos años, entre las que destacan modificaciones al sistema de financiamiento y regulación de las campañas políticas, la adopción de la paridad de género y la alternancia en la inscripción de candidaturas, mecanismos de democracia interna de los partidos políticos y la reciente aprobación de legislación para prevenir el acoso político contra las mujeres. La Misión celebra los esfuerzos de las instituciones peruanas por mejorar continuamente el sistema electoral y destaca la puesta en marcha de distintas recomendaciones formuladas por anteriores misiones de la OEA.

Esfuerzos por garantizar un voto libre e informado

Este proceso evidenció el compromiso de las autoridades electorales por informar y vincularse con la ciudadanía a través de distintas plataformas y canales. Entre otras innovaciones, la Misión pudo observar el buen funcionamiento de los asistentes virtuales (*chatbots*) desarrollados por la ONPE y el JNE para evacuar consultas de la ciudadanía y la implementación del programa Elige tu Local de Votación, que según se informó a la Misión fue utilizado por cuatro millones de personas en esta elección, medio millón más que en 2021.

La Misión también celebra la organización, por parte del JNE, de 26 debates en las contiendas regionales de los distintos departamentos del país, la provincia constitucional del Callao y en la carrera por la alcaldía de Lima Metropolitana. No obstante, al menos en este último caso la MOE/OEA pudo observar un tono confrontativo entre algunos candidatos, continuando una práctica de ataques cruzados en medios de comunicación, que incluso dieron origen a expedientes judiciales por difamación. En todo proceso democrático, pero especialmente en contextos de polarización, los liderazgos políticos deben sentar la pauta de un debate cívico, enfocado en las propuestas y alejado de insultos personales que no hacen sino minar aún más la imagen de la política en la percepción del electorado. En este sentido, la Misión observó un papel menos preponderante del Tribunal de Honor del Pacto Ético Electoral, que ha sido una instancia reconocida por anteriores misiones de la OEA.

Inestabilidad en candidaturas

En días previos a la elección, la Misión una vez más observó que el sistema de inscripción, tacha y exclusión de candidaturas introduce un grado de inestabilidad e imprevisibilidad en el proceso electoral, con la consecuencia de que muchos de los actores que inician el proceso no acaban finalmente participando en la contienda o su situación se vuelve incierta durante parte de la campaña política. En este proceso electoral, por ejemplo, la MOE/OEA recibió dos denuncias relativas al caso de la alcaldía de Lince, en donde una candidatura fue incluida por el Jurado Electoral Especial (JEE) en fecha muy cercana a la elección. Por esta razón, la cédula no incluía la opción que en ese momento se encontraba jurídicamente

habilitada y resultó imposible para electores simpatizantes emitir su sufragio a favor de esta candidatura. Reiterando la preocupación de anteriores misiones, la MOE/OEA considera que el sistema de tachas y exclusiones requiere revisión. En este sentido, más adelante se formulan recomendaciones en la sección de Justicia Electoral.

Protocolos sanitarios y de inclusión de grupos vulnerables

Al igual como se observó en las elecciones generales de 2021, en esta ocasión se adoptaron protocolos orientados a garantizar la seguridad sanitaria de los comicios y a promover un proceso electoral inclusivo, con acciones tendientes a brindar atención adecuada a la población trans y las personas con discapacidad. En el caso de las personas con discapacidad, destacan los esfuerzos por elaborar un listado a partir de información contenida en distintos registros, con el resultado de que se identificaron 350.000 personas con discapacidad. Aunque aún puede perfeccionarse este listado, la Misión considera que constituye un paso valioso. La ONPE ha complementado estos esfuerzos con el sistema de mesas de atención preferente, impresoras braille para la elaboración de cédulas para personas no videntes, personal de capacitación versado en lenguaje de señas, entre otras medidas. Asimismo, las y los miembros de mesa fueron capacitados en estos protocolos y medidas. No obstante lo anterior, el día de la jornada electoral se observaron instancias de ubicación de mesas de sufragio en que debían votar adultos mayores en espacios de difícil acceso y que, quizás por desconocimiento, no solicitaban el módulo de atención preferente.

En cuanto a las medidas sanitarias, la autoridad electoral aprobó siete protocolos de salud para el proceso electoral, con motivo de la pandemia por Covid-19 y el estado de emergencia decretado en el país. El jueves 29 de septiembre, mediante el Decreto Supremo Nº 118-2022-PCM, las autoridades peruanas actualizaron las medidas establecidas a nivel nacional y entre otras acciones se eliminó el uso obligatorio de mascarillas en espacios abiertos, manteniendo la obligatoriedad solamente en establecimientos de salud, vehículos de servicio de transporte terrestre de personas y espacios cerrados sin ventilación. En consecuencia, la ONPE comunicó oportunamente a la ciudadanía, a través de redes sociales y medios de comunicación, que el uso de la mascarilla el día de la elección pasaba entonces a ser optativo.

Documento de identificación

La MOE/OEA reconoce los esfuerzos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) por ampliar servicios de expedición de Documento Nacional de Identidad (DNI) en días anteriores a la elección e incluso durante la jornada electoral, aunque se registraron largas filas en el trámite para recoger el

documento. De igual forma, la Misión respalda la disposición que facultó a la ciudadanía a emitir el sufragio con DNI vencido o de menor de edad¹.

JORNADA ELECTORAL

El día de la elección, las y los observadores de la OEA recorrieron 153 centros de votación, observando 596 mesas en los departamentos de Arequipa, Cajamarca, Cusco, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Junín, Piura, San Martín, y la provincia constitucional del Callao. La Misión constató retrasos significativos en la instalación de las mesas de votación. Ninguno de los centros observados por la OEA logró instalar la totalidad de las mesas al momento de apertura de la jornada electoral, a las 07:00 am. Las razones del retraso en los centros observados fueron la ausencia de miembros de mesa y, en casos excepcionales, la ausencia de material electoral. En un caso no se pudo iniciar a tiempo la votación por falta de sillas en el centro de votación, lo que fue remediado por personal de la ONPE. A las 10:30 am, la ONPE informó que se habían instalado 41.988 mesas a nivel nacional, de un total de 84.323 (un 49,8%)². Esta cifra es inferior a la registrada al mismo momento en la segunda vuelta de la elección general de 2021. A las 12:55 pm, se habían instalado el 99,85% de las mesas de sufragio³.

En general, los espacios previstos para la votación eran adecuados y las mesas contaron con todo el material electoral. La MOE/OEA constató la presencia de personeros de las organizaciones políticas en la gran mayoría de locales observados al momento de instalación. Se dieron múltiples instancias de inscripción en mesa de los personeros. También estuvieron ampliamente presentes policías y miembros de las fuerzas armadas en los centros de votación y sus alrededores.

La Misión destaca la alta presencia de personal de la ONPE, del JNE y de otras instituciones públicas en los centros de votación. En este proceso eleccionario se dispuso de un coordinador de la ONPE por cada dos mesas de sufragio, frente a uno cada cuatro en la elección anterior. En las mesas que contaban con la Solución Técnica de Apoyo al Escrutinio (STAE), se dispuso de un coordinador por mesa y además se contaba con un auxiliar técnico del local de votación y un auxiliar técnico del punto de transmisión. La Misión saluda estas previsiones, que fueron fundamentales en un proceso en que se evidenció falta de

¹ RENIEC. Resolución Jefatura No. 000-161-2022/JNAC/RENIEC del 23 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/reniec/normas-legales/3539399-000161-2022-jnac-reniec>

² ONPE. 2 de octubre de 2022. Disponible en: https://twitter.com/ONPE_oficial/status/1576596864077467648?s=20&t=DjkgNOWlNf23kHO7ehzBtA

³ JNE. Central de Operaciones del Proceso Electoral del JNE. 2 de octubre de 2022. Disponible en: https://twitter.com/JNE_Peru/status/1576683827107282944

capacitación de las y los miembros de mesa y se hizo indispensable la asistencia del personal de apoyo electoral.

A pesar de los retrasos, la jornada transcurrió en un clima de tranquilidad, con incidentes muy aislados, que fueron atendidos por las autoridades electorales y las fuerzas de seguridad, según fue informada la MOE/OEA. Al cierre de la jornada, la Misión observó que las mesas cerraron a la hora prevista (05:00 pm) y que se permitió el ejercicio del voto a las personas que a ese momento se encontraban formadas en fila, según prevé la normativa. Concluido el horario para la votación, algunos medios publicaron resultados de encuestas de boca de urna y conteos rápidos. La Misión destaca que los actores políticos que aparecían punteros en las encuestas llamaron a esperar los resultados oficiales.

En forma general, las y los miembros de mesa mostraron confusión en la etapa de escrutinio, denotando la necesidad de reforzar este aspecto de la capacitación, lo que a su vez va unido al desafío de elevar la asistencia de miembros convocados, pues la integración con personas formadas en fila implica naturalmente falta de capacitación. En las mesas observadas, las autoridades de mesa necesitaron apoyo constante de los coordinadores de la ONPE.

Concluida la fase de escrutinio, la Misión observó divergencia en el procedimiento de repliegue de material a los centros de acopio y nuevamente retrasos en esta etapa. En algunos centros de votación observados, se esperaba a que todas las actas de la mesa fueran llenadas previo al envío a las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPEs). En otros centros, en cambio, el material se replegaba por partes, según se llenaban las actas. Se observó mucha lentitud en la entrega de material en los centros de acopio y falta de estandarización. En Ica, se observó material sensible que se dejaba sin supervisión a la entrada del centro. Aunque no se presentó inconveniente mayor, en general podría mejorarse el orden y la implementación del manual en lo atinente a esta fase, que además se alargó hasta entrada la madrugada, con material llegando en autobuses hasta las 03:00 am.

El primer corte a la ciudadanía se brindó alrededor de las 10:30 pm, con 15,5% de las actas procesadas. La información se continuó divulgando con cortes cada media hora, aproximadamente. Observadores de la OEA estuvieron presentes en la transmisión de resultados y pudieron comprobar que el proceso ocurrió sin contratiempos. A la mañana del lunes 3 de octubre, ya se habían procesado el 100% de las actas para la alcaldía de Lima Metropolitana. La MOE/OEA destaca que los candidatos y candidatas perdedores reconocieron respetuosamente los resultados.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Desde 1992, la OEA ha desplegado 23 Misiones de Observación Electoral en Perú, incluyendo estas Elecciones Regionales y Municipales de 2022. A lo largo de los años, la OEA ha sido testigo de la vocación

de mejora continua del sistema electoral peruano. A fin de contribuir a ese proceso de perfeccionamiento constante, la Misión presenta a continuación sus hallazgos y recomendaciones preliminares.

Organización electoral

Instalación de las mesas de sufragio

El serio retraso en la instalación de las mesas por ausencia de miembros sorteados es un problema recurrente en Perú y requiere atención prioritaria. La Misión reconoce los esfuerzos de la ONPE por otorgar una remuneración pecuniaria a quienes fungen como miembros de mesa⁴. Observadores de la OEA pudieron constatar que el personal de la ONPE demostró iniciativa para solucionar los retrasos y lograr la integración de las mesas, incluyendo sesiones de capacitación in situ en algunos centros observados. Estos esfuerzos, aunque encomiables, resultan insuficientes ante la constatación de que la mitad de las mesas de sufragio perdieron más de tres horas de la jornada electoral por retrasos en la integración.

La Misión subraya que el proceso electoral peruano es un proceso que requiere la participación indispensable de la ciudadanía, no solo en calidad de electores, sino también en calidad de autoridades de mesa. Asistir a la convocatoria para integrar la mesa de sufragio es más que un gesto cívico, es la condición que habilita la jornada electoral. La Misión comprende que la ciudadanía peruana experimenta un nivel de desencanto y distancia frente al sistema político, pero advierte que es justo en esos momentos en donde las instituciones deben redoblar esfuerzos por salir al encuentro de la ciudadanía y enfocarse en recuperar la confianza.

En anteriores ocasiones, misiones de la OEA han recomendado “mantener los incentivos monetarios para quienes cumplen el rol de miembros de mesa y considerar nuevos estímulos para quienes se presenten en los locales de votación con la puntualidad requerida para iniciar en tiempo y forma la jornada”. La MOE/OEA reitera esta recomendación y añade:

–Realizar un diagnóstico riguroso de las razones que explican la inasistencia de miembros de mesa, con el fin de diseñar incentivos más efectivos y, de ser el caso, reformar los criterios de selección de los miembros sorteados.

Material electoral

Para este proceso electoral, la MOE/OEA fue informada del uso de un nuevo modelo de ánforas (urnas) elaboradas en cartón, en aras de contribuir al uso de materiales reciclables y amigables con el ambiente.

⁴ En esta ocasión, el monto ascendió a 120 soles, alrededor de 30 dólares estadounidenses.

Aunque la Misión respalda este objetivo, se observó que las ánforas correspondientes al nivel regional y municipal eran del mismo color y únicamente se utilizaba una línea color negro y una leyenda para distinguirlas. Si bien dentro del proceso de escrutinio se verifica que no existan cédulas (boletas) de una elección distinta a la que corresponde en cada ánfora, la MOE/OEA recomienda:

–Utilizar un color distintivo (identificación cromática) que coincida tanto en la cédula como en el ánfora para cada nivel de elección, a fin de facilitar a las y los electores el reconocimiento a simple vista de la cédula y ánfora correspondiente.

La Misión observó confusión en la fase de escrutinio a la hora de sortear las cédulas que incluían la elección provincial y distrital, por ejemplo, cuando la cédula contenía un voto nulo para un nivel de elección y válido para el otro. Se recomienda:

–Evaluar la separación de las cédulas de elección provincial y distrital.

Capacitación electoral

En lo atinente a la capacitación, la MOE/OEA fue informada de que en este proceso la ONPE logró capacitar al 49,93% de miembros de mesa, ofreciendo dos modalidades de formación: presencial y virtual, a través del portal ONPEDUCA. Este porcentaje, que corresponde a 252.620 personas, es superior al registrado en procesos anteriores. La Misión saluda los esfuerzos de la ONPE por elevar las tasas de capacitación, de la mano de la tecnología. No obstante, como se indicó, aún se evidencia desconocimiento y vacilación por parte de las autoridades de mesa, un desafío que va de la mano de la inasistencia de personas convocadas para integrar las mesas.

En lo que se refiere a personeros de mesa de los partidos y movimientos políticos, al día antes de la elección se contaba con 7.879⁵ personeros de mesa acreditados, es decir, apenas 1 por cada 10 mesas previstas. Si bien durante la jornada electoral la Misión observó acreditación de personeros en mesa, posibilidad que se contempla en la legislación, es importante recordar que la figura de personeros de las organizaciones políticas fortalece la transparencia y la confianza en el proceso, pues brinda un espacio formal de fiscalización y escrutinio adicional de los comicios. La MOE/OEA recomienda:

–Continuar impulsando las actividades de capacitación para incrementar el número de miembros de mesa capacitados y en especial buscar incentivos para que las organizaciones políticas registren sus personeros de mesa con antelación, de forma que puedan ser capacitados como parte de la programación del JNE.

⁵ Corte del 1 de octubre de 2022, 13:50 hs. Fuente: JNE.

Protocolo para personas con discapacidad

La MOE/OEA saluda el trabajo conjunto de la ONPE y el Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) para el desarrollo y establecimiento de un protocolo para personas con discapacidad. Si bien se trata de un avance muy positivo, la Misión tomó nota de que existen tres bases de datos distintas en que las personas con discapacidad se pueden inscribir (CONADIS, RENIEC y Registro de personas con discapacidad – REDIS). La MOE recomienda:

–Integrar las bases de datos de personas con discapacidad en una sola, lo que permitirá diseñar medidas preventivas para atender a estos públicos de manera más eficiente. Asimismo, considerar la inclusión de la categoría (tipo) de discapacidad en la lista integrada.

Personas fallecidas en el listado de votación

Por virtud de la Ley N° 31357 en su decimoquinta disposición transitoria, se acordó el envío mensual del listado de personas fallecidas desde el RENIEC a la ONPE. Se realizaron seis entregas entre el 6 de abril de 2022 y el 20 de septiembre de 2022. En atención a esta disposición y al cronograma electoral, para los primeros cortes la ONPE pudo incluir en las listas de electores una leyenda al lado del nombre de las personas fallecidas. Para los cortes posteriores a la impresión de las listas de electores, se preparó y envió a las mesas de votación listados adicionales de personas fallecidas, a fin de que las autoridades de mesa dispusieran de dicha información lo más actualizada posible. La MOE/OEA reconoce la implementación de estas buenas prácticas tendientes a mejorar la calidad del padrón electoral y recomienda:

–Adoptar medidas para que en procesos electorales futuros se incluya de forma permanente esta práctica de transmitir cortes de información de personas fallecidas desde RENIEC a la ONPE, con el objetivo de incluir la leyenda en el listado de electores y proveer a las mesas de sufragio de la información más actualizada de personas fallecidas.

Presupuesto del RENIEC

La Misión fue informada de que el presupuesto que se dedica a los comicios se desembolsa conforme con el calendario electoral. No obstante, las funciones del RENIEC de cara a las elecciones inician con antelación al arranque del calendario electoral, por lo que debe comenzar sus tareas sin disponer de asignación presupuestaria suficiente. Se recomienda:

–Tomar en consideración las tareas particulares del RENIEC que inician con antelación al cronograma electoral, a fin de disponer la correspondiente asignación presupuestaria.

Centros de votación

La Misión reconoce la instalación de mesas en un mayor número de centros poblados, en comparación con la elección anterior. Estos esfuerzos permiten alcanzar el proceso a la ciudadanía que reside en zonas más alejadas.

Al igual que en procesos anteriores, en Lima se instalaron mesas en toldos en espacios abiertos, como estadios y losas deportivas. La MOE/OEA fue informada de que en esta elección el uso de toldos se redujo de 9.000 a 4.300 mesas de sufragio, en comparación con procesos anteriores. A pesar de esta reducción, que la Misión respalda, en miles de mesas las personas que debían asistir a votar y quienes se desempeñaban como miembros de mesa y personeros estuvieron expuestos a bajas temperaturas, sobre todo al cierre de la votación y en la fase de escrutinio. También se difundió en medios de comunicación información sobre centros de votación en que los toldos carecían de iluminación adecuada, por lo que las autoridades de mesa realizaron su conteo con la ayuda de las linternas en sus teléfonos móviles. La Misión comprende que la necesidad de instalar toldos obedece, en parte, a que los centros educativos privados no prestan sus instalaciones para ser utilizados como locales de votación. La MOE/OEA recomienda:

–Incorporar incentivos para que los centros educativos privados presten sus edificios para la instalación de los locales de votación. A su vez, otorgar garantías a estos centros educativos de que las instalaciones serán restituidas a su estado anterior a la elección, bajo cláusula de indemnización.

En atención al impacto de la pandemia en el calendario escolar, en esta elección no se suspendieron las clases el viernes antes de la elección, por lo que el personal electoral apenas pudo iniciar la instalación de los centros de votación en la noche del viernes. Esto añadió una carga adicional al proceso, que debería ser temporal y excepcional. Se recomienda:

–Retomar la suspensión de las clases el viernes antes de la elección, de ser necesario previendo la reposición del día perdido en otro momento del calendario escolar.

Tecnología electoral

La propuesta tecnológica dispuesta para el día de las elecciones consistió fundamentalmente en tres sistemas interrelacionados: SCORE (Sistema de Cómputo de Resultados), STAE (Solución Tecnológica de Apoyo Electoral) y el sistema de divulgación y presentación de resultados. De forma complementaria, se debe considerar también la página web de la ONPE, en que la ciudadanía podía consultar su lugar de votación.

La MOE/OEA destaca que la ONPE haya desarrollado de manera interna los sistemas implicados en todo el proceso electoral, lo cual brinda una gobernanza completa tanto en la fase de desarrollo como en la realización de pruebas de calidad y en la fase de producción. De esta forma, la ONPE administra de manera manual el versionamiento de cada software (desarrollo, prueba, producción) durante todo el ciclo de vida de cada programa. En este proceso de perfeccionamiento del software, la subdirección de control de calidad de la ONPE cuenta con procedimientos iterativos de pruebas (testing) a las aplicaciones, en los que interactúa de forma directa y frecuente con la subdirección de desarrollo de sistemas, hasta lograr obtener las soluciones tecnológicas maduras. La rigurosidad de las pruebas realizadas en control de calidad da respaldo y ofrece garantías del adecuado comportamiento de las soluciones informáticas producidas. La MOE/OEA saluda la metodología implementada en estos desarrollos, orientados a producir software de calidad.

Solución Técnica de Apoyo al Escrutinio (STAE)

En esta elección, la ONPE implementó un sistema de apoyo electoral más avanzado que el anterior Sistema de Escrutinio Automatizado (SEA), cuya principal innovación constituía en la incorporación de la firma digital por parte de las y los miembros de mesa. El STAE se instaló en 8.000 mesas en Lima Metropolitana, las cuales concentraban casi 2,4 millones de votantes. La Misión estuvo presente en varios de los centros en donde se implementó el sistema y pudo observar que, en general, funcionó de la forma prevista.

Conforme reglamentaron las autoridades electorales⁶, las actas impresas en las mesas con STAE se firmaban holográficamente y continuaban el curso habitual de empaquetado y repliegue de las actas convencionales. La Misión tomó nota de que esta acta de escrutinio impresa y firmada holográficamente constituía la fuente de datos principal para el sistema de cómputo SCORE y no el acta de escrutinio digital, que era firmada de forma electrónica por las y los miembros de mesa. La MOE/OEA destaca el trabajo realizado institucionalmente por la ONPE para convertirse en entidad de certificación nacional para emitir firmas digitales y en entidad de registro o verificación, lo que le permite recibir documentos electorales firmados electrónicamente.

Suite de Cómputo de Resultados Electorales (SCORE)

En este proceso electoral estaba prevista la instalación de un total de 84.323 mesas electorales. De ellas, 76.323 (90,51%) utilizaron el método convencional para llenar el acta de escrutinio, mientras 8.000 (9,48%) utilizaron el STAE para ingresar el acta de escrutinio. La Suite de Cómputo de Resultados

⁶ Resolución de Jefatura N° 001640-2021 JN/ONPE Reglamento para el Tratamiento de las Actas Electorales para el Cómputo de Resultados. Disponible en: <https://www.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/Resoluciones/RJ-1640-2021-JN.pdf>

Electorales (SCORE) procesaba la totalidad de las mesas. Esta solución tecnológica comprendía las funcionalidades que acompañaban al proceso de cómputo de actas de escrutinio, desde la puesta en cero de los servidores implicados, hasta la digitalización, digitación de los datos, revisión de las imágenes de los documentos electorales, control de calidad y emisión de cortes para el despliegue de resultados, entre otras funcionalidades de reportes y monitoreo de funcionamiento.

En días previos a la elección, la MOE/OEA pudo estar presente en la conducción de pruebas al sistema, observando un comportamiento estable en cuanto a la interrupción del suministro eléctrico en la sede central de ONPE, como así también en el “fuera de servicio” de infraestructura crítica que utiliza. La Misión pudo observar el simulacro del día 25 de septiembre en que se probó el funcionamiento de la suite con la transmisión de 20 actas por centro de cómputo. El día martes 27 de septiembre la Misión observó también la prueba de esfuerzo realizada por la ONPE, en donde se probaron algunas funcionalidades y se procesó la totalidad de las actas a nivel país.

Publicación de resultados

La plataforma tecnológica que se emplea en todo proceso electoral para la divulgación de resultados es uno de los procesos de mayor importancia a la hora de mostrar los datos de la elección a la ciudadanía. Por lo anterior, la MOE/OEA recomienda:

–Incluir la página de divulgación de resultados y el tablero de mando dispuesto en sede de la ONPE para la prensa y personeros de organizaciones políticas en los simulacros y pruebas que se realizan en días antes de la elección.

Por último, específicamente para la implementación de STAE y su integración con SCORE, la ONPE contrató una empresa para llevar adelante una auditoría de estos sistemas y la infraestructura implementada en ambos. La MOE/OEA saluda que dicha auditoría tenga vigencia desde el 21 de septiembre hasta concluir el actual proceso electoral, en seguimiento a una recomendación de misiones anteriores.

Justicia electoral

Inscripción de candidaturas

En esta elección, el Jurado Nacional de Elecciones implementó la inscripción electrónica para el 100% de las candidaturas. Este hito constituye un avance hacia la modernización y transparencia en el tratamiento de los procedimientos jurisdiccionales. Sin embargo, su implementación integral en estas elecciones significó un desafío, que en algunos casos se tradujo en impedimento para la presentación de algunas listas y fórmulas de personas que pretendían postularse en los comicios, como fue el caso de la lista de

Avanza País para la alcaldía de Lima Metropolitana, que no logró inscribirse por la falta de firma digital en todas menos una de las candidaturas de la lista. La MOE/OEA recomienda en el futuro:

–Disponer de un plan de contingencia para mitigar las eventuales dificultades técnicas del sistema informático y evitar la frustración del derecho de participación por razones estrictamente formales.

–Reafirmar la importancia de la capacitación y el acompañamiento técnico a las personas responsables de hacer las presentaciones de las organizaciones políticas.

Sistema de inscripción, exclusión y tachas

La MOE/OEA es consciente de que la legislación incorpora diversos supuestos que pueden suscitar la no inscripción o exclusión de las candidaturas, entre ellos la omisión o falsedad en la información que integra la declaración jurada de hoja de vida de las personas que postulan en la elección. Estas disposiciones pretenden otorgar condiciones para que la ciudadanía ejerza un voto informado y se incentive la presentación al electorado de una oferta política de calidad. No obstante, se registró una gran cantidad de incidencias por anomalías en esas declaraciones, e incluso se dio la exclusión de muchas personas sobre las que se detectaron inconsistencias, errores u omisiones. Junto con ello, algunas ambigüedades o zonas grises en los datos que deben completarse han generado interpretaciones de creciente complejidad, que no siempre proyectan un criterio uniforme por parte de las autoridades jurisdiccionales (JEE y JNE). La Misión reconoce que, como ha reiterado recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la previsión y aplicación de requisitos para ejercer los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a estos derechos, siempre que cumplan con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, conforme con pasos establecidos en la jurisprudencia⁷. La MOE/OEA recomienda:

–A los jueces electorales, familiarizarse con los pasos establecidos en la jurisprudencia interamericana para evaluar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en la aplicación de restricciones a los derechos políticos, con miras a armonizar los criterios aplicados.

Tutela judicial

La Misión tuvo conocimiento de múltiples conflictos de postulaciones llevadas a los tribunales de justicia ordinaria. Si bien en algunos casos los tribunales rechazaron la pretensión de que se admitieran candidaturas por vía de amparo, en otros dictaron medidas cautelares, ordenando la inscripción de candidaturas cuya inadmisibilidad había dispuesto la autoridad electoral. En algunos casos puntuales, incluso, se dejó sin efecto la inscripción que el JNE había habilitado, a pocos días del acto electoral, y a la

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-28/21 del 7 de junio de 2021. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf

inversa, se habilitó a candidatos excluidos, en un momento en que ya no era posible producir material electoral que reflejara la nueva situación jurídica. Esto genera dificultades de distinta índole, entre las que pueden mencionarse la alteración del principio de preclusión del cronograma electoral y la desigualdad de trato por falta de uniformidad de criterios. La Misión recomienda:

–Revisar el rol del Poder Judicial en los procesos electorales, a efectos de compatibilizar la preclusión de las etapas del cronograma electoral y el carácter de máxima autoridad en la materia que la Constitución Política del Perú confiere al Jurado Nacional de Elecciones (artículos 142, 178 inc. 4 y 181), con el respeto a la tutela judicial y a los pronunciamientos de los jueces que—conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional—tienen competencia para revisar la actividad de los Jurados Electorales Especiales y del Jurado Nacional de Elecciones, en determinados supuestos que debieran considerarse restrictivos y de marcada excepcionalidad.

Financiamiento político-electoral

Producto de las diligencias de observación practicadas, la Misión reconoce distintos esfuerzos del Estado peruano dirigidos a ampliar, reforzar y profundizar las reformas electorales atinentes al financiamiento político-electoral, adoptadas desde el año 2017, que se han traducido en contiendas electorales con mayores niveles de transparencia y equidad entre los distintos actores. Estas nuevas disposiciones constitucionales y legales, han significado un replanteamiento del régimen de financiamiento de los partidos políticos, movimientos regionales, alianzas electorales y candidaturas en general.

Financiamiento público

Como parte de estos esfuerzos, muchos de los cuales obedecen a recomendaciones planteadas por misiones de observación previas, la MOE/OEA pudo observar que el Estado peruano ha regularizado la asignación de recursos presupuestarios a las agrupaciones políticas con representación en el Congreso, coadyuvando a la profesionalización de sus estructuras internas, su afianzamiento como agentes permanentes de participación política ciudadana y la capacitación política de sus militantes. Asimismo, la Misión pudo verificar que los distintos actores políticos contendientes a nivel regional, que hubieren remitido a la administración electoral sus “spots” publicitarios en el plazo previsto, se beneficiaron de la divulgación gratuita de sus propuestas programáticas en la franja electoral, tanto por vías televisivas como radiales. Esta medida, aunada a la prohibición constitucional impuesta en 2019 a la contratación de espacios publicitarios político-electorales en esos medios, permitió un mínimo de visibilización de las ofertas políticas regionales ante la ciudadanía, sin una sobreexposición publicitaria de actores específicos por estas vías.

No obstante lo anterior, y comprendiendo la división político-administrativa del Perú, la MOE/OEA considera que la alcaldía a Lima Metropolitana, por su peso poblacional y económico, constituye una contienda de alto interés ciudadano, que podría beneficiarse de la aplicación de la franja electoral para la difusión de información por parte de las candidaturas. La Misión recomienda:

–Evaluar la implementación de franja electoral para la contienda municipal de Lima Metropolitana.

Equidad en la contienda

A pesar de los avances identificados en estas materias, la Misión observa que algunas previsiones u omisiones normativas limitan el pleno disfrute de los beneficios buscados mediante las reformas electorales del 2017 y 2019, impidiendo con ello una participación aún más equitativa y transparente de las distintas fuerzas y actores políticos en las contiendas electorales. La ausencia de financiamiento público directo para sufragar gastos de campaña generó, como en procesos anteriores, una dependencia considerable de los actores políticos de fuentes de financiamiento privado, incluyendo el endeudamiento de las mismas candidaturas frente a terceros y entidades de intermediación financiera. Esta sujeción erosiona las condiciones de equidad alcanzadas a través de la franja electoral a nivel regional. En este sentido, la Misión hace suyas las recomendaciones ya vertidas en 2014 y 2021 e insiste en la pertinencia de que el Estado peruano considere:

–Destinar fondos públicos para contribuir al financiamiento de las campañas electorales de los partidos políticos, movimientos regionales, alianzas electorales y sus distintas candidaturas, en lugar de sufragar únicamente sus actividades ordinarias y permanentes de organización y capacitación en período no electoral.

–Evaluar destinar alguna otra forma de financiamiento público indirecto (distinto de la franja electoral) para las contiendas municipales, por ejemplo, en la provisión de vallas publicitarias o publicidad en redes sociales.

En adición a lo anterior, la Misión constató que la legislación vigente continúa sin establecer un tope al ingreso global de las organizaciones políticas ni a sus gastos de campaña electoral. Esta circunstancia ha sido advertida por misiones de observación anteriores, pues genera asimetrías entre los presupuestos y erogaciones de los múltiples actores políticos contendientes, particularmente en lo que se refiere a la publicidad político-electoral. Se recomienda:

–Establecer un tope al ingreso global de las organizaciones políticas y sus gastos de campaña electoral.

Transparencia, control y rendición de cuentas

En lo que se refiere a la transparencia en el financiamiento partidario, la Misión aplaude el diseño e implementación del Portal Digital de Financiamiento (plataforma conocida como “Claridad”), elaborado por la ONPE. Aunque el portal no es novedoso para el actual proceso electoral, sí facilita a las agrupaciones políticas, movimientos regionales, alianzas electorales y sus candidaturas el cumplimiento de sus obligaciones legales en esta materia y refuerza el compromiso del Estado peruano y de sus autoridades electorales en la publicitación de la información financiero-contable de los distintos actores políticos.

En el régimen jurídico peruano existe un robusto entramado normativo que prohíbe la violación al principio de neutralidad e imparcialidad política de los servidores públicos y la desviación de recursos estatales para favorecer o perjudicar a actores políticos determinados. Instituciones como la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, aunadas al propio JNE y los JEEs, procuraron en este proceso la observancia efectiva de estas disposiciones por parte de los servidores estatales, así como también supervisaron la aplicación de la normativa referente a la propaganda política en el curso de la jornada electoral.

La Misión también ha identificado que, conforme al diseño normativo actual, las organizaciones políticas, alianzas electorales y la mayor parte de sus candidaturas están en la obligación de presentar ante la ONPE su información financiera en dos entregas, considerando sus ingresos percibidos y gastos efectuados durante el período de campaña. La primera de estas entregas debió suministrarse a más tardar el 16 de septiembre de 2021. Sin embargo, a dos días de las Elecciones Regionales y Municipales, solo 86 de las 128 organizaciones políticas y alianzas electorales participantes habían cumplido con esta obligación (67,19% de acatamiento). En una proporción similar se registró el cumplimiento de estas disposiciones por parte de las candidaturas obligadas, pues de los 72.500 ciudadanas y ciudadanos obligados a revelar sus fuentes de financiamiento y gastos incurridos durante el proceso electoral, la ONPE reportó haber recibido información de 53.151 candidaturas (73.30% de acatamiento). La MOE/OEA recomienda:

–Valorar requerir a los actores y fuerzas políticas contendientes informes financiero-contables con mayor periodicidad o antelación, a efectos de que la ciudadanía pueda consultar, de forma oportuna y previo al evento comicial, información de su interés sobre el financiamiento de los partidos y organizaciones políticas participantes.

Participación política de las mujeres

Si bien el marco normativo nacional de protección del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres peruanas se ha ido fortaleciendo en los últimos años, todavía existen importantes desafíos en cuanto al cumplimiento de estas normas, así como otras limitantes para la participación real de las mujeres en el ámbito político.

Paridad y alternancia

Desde 1997, el Perú cuenta con una medida de acción afirmativa para las mujeres aplicable a los cargos de elección popular. A través de distintas reformas, la aplicación de esta acción afirmativa se ha venido ampliando hasta que en 2019, en el marco de la reforma política, se avanzó hacia la paridad de género y se buscó hacer efectiva la cuota a través del mandato de posición. Las Elecciones Regionales y Municipales de 2022 constituyeron la primera ocasión en que se implementó la medida a nivel subnacional. Como consecuencia, la presencia de las mujeres en las candidaturas en contienda aumentó de manera notable respecto de las cifras registradas en 2018, pasando de 7,7% a 28,5% en las candidaturas a gobernación; de 27,7% a 70,3% en las candidaturas a vicegobernación; de 39,7% a 48,6% en las candidaturas a consejo regional; de 43,7% a 48,6% en las candidaturas a consejo/regiduría provincial y de 44,4 a 48% en las candidaturas para consejo/regiduría distrital. Por razones que se explican más adelante, el único ámbito en que no se registró un aumento de candidaturas de mujeres fue en las alcaldías provinciales (se redujo de 9,2% a 8,1%) y distritales (se mantuvo estable en 8,7%).

Según datos preliminares del JNE, en las 15 regiones que no irán a segunda vuelta resultaron electas 15 vicegobernadoras, 10 más que en 2018. Dependiendo del resultado de la segunda vuelta, en total se elegirían de 0 a 2 gobernadoras regionales y de 23 a 25 vicegobernadoras. Como consecuencia de la baja participación de las mujeres en las contiendas a alcaldía, se tiene que resultaron electas 6 alcaldesas provinciales (igual cifra que en 2018). Asimismo, se eligieron 5 alcaldesas distritales en los 42 distritos de Lima, el máximo histórico.

La nueva normativa de paridad, alternancia y paridad horizontal significa un avance muy importante que la Misión aplaude y que responde a una de las recomendaciones realizadas por las MOE/OEA 2014 y 2020. Sin embargo, la aplicación de la normativa se ve todavía limitada a nivel de los ejecutivos municipales, puesto que no incluye la paridad horizontal para las alcaldías provinciales y distritales, es decir, la paridad en relación con el número de mujeres y/o hombres que encabezan las listas, por lo que esto queda a discreción de las organizaciones políticas. En la elección actual, las candidaturas de mujeres para las alcaldías provinciales y distritales no superaron el 9%, un porcentaje que es incluso menor que en 2018. La Misión recomienda:

—Realizar un balance y análisis de la aplicación de la norma y poner en el debate público la importancia de buscar mecanismos para aumentar la participación política de las mujeres en el ámbito de los ejecutivos municipales.

—Realizar las reformas pertinentes para incorporar la paridad horizontal u otras medidas que favorezcan una mayor participación de las mujeres, especialmente a nivel de los ejecutivos municipales.

Acoso político

El acoso político es una vulneración a los derechos políticos de las mujeres y lamentablemente una situación que ha venido incrementándose en los últimos años, especialmente a través de las redes sociales, según reportaron a la Misión varias mujeres que participaron en este proceso en distintos roles. Si bien desde 2014 el JNE estableció una Ruta de Atención de casos de acoso político y vulneración de derechos políticos de candidatas, reportándose en las presentes elecciones 16 casos, este número posiblemente se encuentra muy por debajo de las cifras reales. Lo anterior pues, según fue informada la MOE/OEA, las mujeres con frecuencia no denuncian por no conocer o tener la información necesaria para realizar la denuncia, por miedo, por falta de tiempo en medio de una campaña electoral, o por el efecto disuasorio que produce la falta de consecuencias que tienen las denuncias.

La Misión nuevamente celebra la aprobación, en abril de 2021, de la Ley N° 31155, que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política. Si bien esta ley significa un importante avance, presenta vacíos que han impedido su implementación. Por lo anterior, la MOE recomienda:

–Aprobar las reformas necesarias para subsanar los vacíos de la Ley N° 31155, para que pueda reglamentarse e implementarse plenamente, de forma que las mujeres candidatas y electas tengan un respaldo legal y que sus denuncias puedan ser investigadas y sancionadas según corresponda. La MOE/OEA fue informada de que ya existe un proyecto de ley para estos fines.

A las instancias electorales, el Ministerio de la Mujer, las organizaciones sociales y las organizaciones políticas, se recomienda:

–Realizar campañas de información para concientizar sobre el acoso político, para que las mujeres puedan identificar cuando son víctimas de alguna de las manifestaciones de acoso político y para que conozcan las rutas y los mecanismos para denunciar.

Financiamiento para la participación política de las mujeres

Si bien la Ley N° 31046 introduce reformas al régimen de financiamiento público, incorporando medidas que promueven una repartición más equitativa y paritaria de dicho financiamiento, el financiamiento para las campañas proviene de aportes privados, siendo las mujeres candidatas las que menor acceso tienen a financiamiento propio y a otro tipo de aportes o recursos, especialmente a nivel local. En este sentido, en relación con el financiamiento público directo, se estableció que no menos de un 50% debe estar destinado a actividades de formación, capacitación, investigación y difusión, bajo criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres. Por su parte, el financiamiento indirecto, también denominado franja electoral para la promoción de las y los candidatos en radio y televisión durante las campañas electorales, solamente se aplica para las elecciones regionales y no para las municipales. Las fuentes consultadas, especialmente las mujeres candidatas, concuerdan que el tema del financiamiento

y acceso a recursos es una de las principales barreras para la participación de las mujeres en la política peruana. La MOE/OEA recomienda:

- Revisar la normativa para establecer un porcentaje específico para la formación y empoderamiento de las mujeres dentro de las organizaciones políticas, especialmente que este financiamiento sea descentralizado y pueda llegar a las mujeres militantes de todo el país.

- Especificar que un porcentaje del financiamiento esté destinado a la formación de los hombres en términos de deconstruir estereotipos de género.

- Buscar mecanismos para que las mujeres candidatas a nivel regional y municipal puedan acceder a recursos para financiar sus campañas y por consiguiente competir en igualdad de condiciones con los hombres.

Formación y capacitación

Las importantes reformas y avances en favor de la participación política de las mujeres deben ser socializados, comprendidos e interiorizados por los partidos y movimientos políticos y por las mujeres, especialmente a nivel local. Si bien la ONPE y el JNE, junto con organizaciones sociales, han realizado campañas de información y socialización de las nuevas normas y reformas realizadas, es importante que estos esfuerzos continúen y se incrementen para que las mujeres conozcan sus derechos y la normativa que las respalda. La MOE/OEA recomienda:

- Continuar desarrollando procesos de socialización, formación y acompañamiento para los partidos y movimientos políticos y especialmente para las mujeres, para que las normas se comprendan, se cumplan y logren su objetivo de empoderar a las mujeres para fomentar su participación política activa.

Participación política de pueblos indígenas y afrodescendientes

26% del total de la población peruana se reconoce como parte de un pueblo indígena u originario según el último censo. Por su parte, la población autoidentificada como afroperuana representa el 3,6% de la población nacional. Juntas, conforman casi 30% de la población total.

Estadísticas de participación

Al igual que en procesos anteriores, la MOE/OEA observó que la lista de electores (padrón electoral) no incluye información sobre la autoidentificación étnica de las y los votantes. Como consecuencia, no existen estadísticas oficiales sobre cuál es su porcentaje de participación en las elecciones. Tampoco se dispone de estadística oficial de la participación de los pueblos indígenas y afroperuanos en calidad de

candidatas y candidatos, excepto en las circunscripciones en que se aplica la cuota de comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios. La Misión reitera su recomendación:

–Explorar mecanismos para generar estadísticas sobre la participación electoral de las minorías étnicas e incorporar la información de autoidentificación étnica en el sistema electoral, más allá de los de los distritos en que se aplica la cuota de comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios.

–Incluir un campo para la autoidentificación étnica/racial opcional en el formulario de inscripción de candidaturas.

Acceso a centros de votación

Entre los desafíos para la participación de las poblaciones indígenas comunicados a la Misión se encuentran las brechas de acceso a los centros de votación. El JNE viene revisando la cantidad de circunscripciones administrativas y de justicia electoral para cada elección. Asimismo, la MOE/OEA fue testigo de los esfuerzos de las autoridades electorales por instalar mesas en nuevas localidades y centros poblados. No obstante, aún resulta difícil acercarse a los centros de votación en ciertas zonas, en particular para las poblaciones indígenas andinas y amazónicas. Esto se suma a la barrera financiera, que también se mostró como una restricción significativa al ejercicio del derecho al voto, toda vez que se trata de poblaciones de menor poder económico. La MOE/OEA recomienda:

–Continuar los esfuerzos por garantizar la accesibilidad de pueblos indígenas a los centros de votación.

Acción afirmativa

En relación con la aplicación de la cuota indígena, la Misión recibió dos principales preocupaciones. La primera se refiere a la composición de las listas de candidaturas en que, a fin de cumplir la cuota, representantes de organizaciones políticas convocan a indígenas para que se inscriban como candidatas y candidatos, pero todavía les colocan al final de la lista, donde tienen pocas posibilidades de elección efectiva. La segunda preocupación se refiere a la práctica de convocar a personas indígenas para integrar las listas que no necesariamente representan liderazgos reconocidos, o que incluso carecen de vinculación directa con las comunidades que representan. Se recomienda:

–Evaluar la inclusión de requisitos de posición en la cuota indígena.

–Revisar los mecanismos para acreditar la pertenencia a un grupo indígena, con miras a asegurar de que se trate de personas con vínculo demostrado a las comunidades que aspiran a representar.

Liderazgo indígena y afroperuano

El Grupo para el Fortalecimiento de la Participación Política Indígena (GTPPI) viene promocionando desde 2016 programas de formación política indígena, dirigidos al fortalecimiento de las capacidades de las y los candidatos en elecciones regionales y municipales. La MOE/OEA celebra que las mujeres indígenas sean invitadas a participar en programas de formación política, con enfoque de género. Asimismo, celebra que en estos programas se incluya también a mujeres afroperuanas, aunque no a grupos afrodescendientes en general.

Distintas personas transmitieron a la Misión que en las organizaciones políticas hay bajo interés por la inclusión de acciones específicas para el pueblo afroperuano, en sus planes de gobierno. En Lima, se pudo observar que los lineamientos más presentes dentro de los planes de gobierno relacionados con la población afrodescendiente fueron aquellos referentes a las capacitaciones de sus afiliadas y afiliados, en el marco de la apreciación y el fomento de la diversidad. Esto es, todavía no se contemplan medidas concretas o específicas orientadas a promover la participación política de personas afrodescendientes, tanto como electores como candidatas y candidatos. En función de lo expuesto, la MOE/OEA recomienda:

- Fortalecer el diálogo entre el JNE y las organizaciones indígenas a través del GTPPI, cuyas actividades fueron impactadas debido la pandemia.
- Incentivar a las organizaciones políticas a establecer canales de comunicación con las organizaciones afroperuanas, a fin de que sus agendas de gobierno reflejen una perspectiva intercultural e inclusiva.
- Llevar a debate la posibilidad de adoptar acciones afirmativas dedicadas a las y los afrodescendientes.

AGRADECIMIENTOS

La Misión agradece la apertura del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y demás dependencias del Estado peruano, así como a las distintas personas con quienes tuvo oportunidad de interactuar durante su estadía en el país, quienes facilitaron la recolección de información necesaria para llevar adelante sus labores. Asimismo, agradece a los gobiernos de Brasil, Canadá, Corea, Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Suiza por las contribuciones financieras que hicieron posible esta Misión.