



UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
ELECCIONES GENERALES
PERÚ - 2016



INFORME FINAL

Julio 2016

Introducción y agradecimientos

La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) ha estado presente en la República del Perú desde el 5 de marzo de 2016 tras haber recibido una invitación del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y del Ministerio de Relaciones Exteriores. La misión permaneció en el país hasta el 23 de junio de 2016. La misión estuvo encabezada por la jefa de misión, Sra. Renate Weber, miembro del Parlamento Europeo, de Rumanía, que fue nombrada por la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

La MOE UE desplegó en todo el país un total de 99 observadores de 26 Estados miembros de la UE, más Canadá y Noruega, para observar todo el proceso electoral de acuerdo con los compromisos internacionales y regionales para las elecciones, y con las leyes de Perú. Una delegación de miembros del Parlamento Europeo, encabezada por el parlamentario europeo Luis de Grandes en la primera vuelta, y por Agustín Díaz de Mera en la segunda, suscribieron las conclusiones de la Misión.

La MOE UE es independiente en sus análisis y conclusiones, y se adhiere a la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones, firmada en Naciones Unidas en octubre de 2005. La MOE UE desea expresar su agradecimiento al JNE, a la ONPE, a RENIEC y al Ministerio de Relaciones Exteriores y a todas las instituciones, autoridades, sociedad civil y organizaciones políticas de la República del Perú por su amable y dedicada cooperación y asistencia en el curso de las actividades de la misión. La MOE UE también agradece a la Delegación de la Unión Europea en Perú y a las legaciones diplomáticas de los Estados miembros de la Unión Europea residentes en el país por su apoyo a lo largo del proceso.

Índice

SECCIÓN I – Resumen ejecutivo.....	6
1. Resumen ejecutivo.....	6
SECCIÓN II – Contexto político.....	11
2. Entorno político.....	11
2.1 Antecedentes.....	11
2.2 Principales actores políticos.....	12
2.3 Diálogo político sobre las reformas entre 2011 y 2016.....	13
SECCIÓN III – Marco legal e institucional.....	15
3. El marco legal para las elecciones.....	15
3.1 La Constitución y los tratados internacionales y regionales.....	15
3.2 La legislación electoral.....	16
3.3 La Ley de Organizaciones Políticas.....	17
3.4 El marco institucional y administrativo.....	19
3.4.1 Elecciones presidenciales.....	19
3.4.2 Elecciones legislativas y al Parlamento Andino.....	20
4. Administración electoral.....	21
4.1 El Jurado Nacional de Elecciones (JNE).....	21
4.2 La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).....	23
4.3 Formación del personal electoral.....	24
4.4 Educación para el voto.....	25
4.5 Adquisiciones y operaciones.....	26
4.6 El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).....	26
4.7 Voto electrónico.....	26
4.8 Percepción pública sobre la administración electoral y cooperación con la MOE UE.....	27
4.9 La duplicación de la capacidad funcional entre los órganos de la administración electoral.....	28
SECCIÓN IV – Los componentes electorales.....	30
5. La justicia electoral.....	30
5.1 El sistema de resolución de disputas electorales.....	30
5.2 Casos preelectorales.....	31
5.2.1 La exclusión de un candidato presidencial debido a irregularidades en el registro de partidos: el caso de Julio Guzmán.....	31
5.2.2 Casos de exclusión por entrega de dádivas.....	32
5.2.3 Casos de exclusión por consignar información falsa en las hojas de vida de los candidatos.....	33
5.3 Recursos y apelaciones poselectorales (elecciones del 10 de abril).....	34
5.4 Recursos y apelaciones poselectorales (elecciones del 5 de junio).....	35
6. Financiamiento político.....	36
6.1 El marco legal.....	36
6.2 Fuentes de financiamiento.....	36
6.3 Gastos de campaña.....	37
6.4 Divulgación y presentación de informes.....	38
6.5 El caso del financiamiento ilícito de los partidos políticos.....	40
7. Registro de electores.....	42
7.1 Disposiciones legales.....	42
7.2 Sistema de registro de electores y metodología.....	42
7.3 Registro y voto de electores residentes en el extranjero.....	43
7.4 Evaluación.....	43

8. Registro de candidatos y partidos políticos	45
8.1 Procedimientos y elegibilidad	45
8.2 Modificaciones recientes	45
8.3 Retiro de candidaturas	46
9. Sociedad civil	48
9.1 Sociedad civil	48
9.2 Organizaciones internacionales que observaron las elecciones	48
9.3 El papel de las iglesias en las elecciones	49
10. La igualdad de género, la participación de la mujer y de los grupos indígenas	50
10.1 La participación de la mujer	50
10.2 La participación política de personas con discapacidad	53
10.3 La participación política de los pueblos indígenas	53
11. Los medios de comunicación	56
11.1 El entorno de los medios de comunicación	56
11.2 Marco legal para los medios de comunicación	56
11.3 Respeto de la libertad de la prensa	57
SECCIÓN V – La primera vuelta de las elecciones presidenciales, las elecciones legislativas y al Parlamento Andino	58
12. La fase preelectoral	58
12.1 Entorno electoral y campaña	58
12.2 Resultados del monitoreo de medios de comunicación	58
12.3 Preparativos administrativos y logísticos	59
13. Jornada electoral del 10 de abril 2016	61
13.1 Apertura y votación	61
13.2 Cierre y escrutinio	61
13.3 Agregación de resultados	62
13.4 El papel de los personeros y los observadores	63
SECCIÓN VI – La segunda vuelta de las elecciones presidenciales	64
14. La fase preelectoral	64
14.1 El entorno electoral y la campaña	64
14.2 Resultados del monitoreo de medios de comunicación	64
14.3 Preparativos administrativos y logísticos	65
14.4 Educación para el voto y formación del personal electoral	66
15. La jornada electoral del 5 de junio de 2016	67
15.1 Apertura	67
15.2 Votación	67
15.3 Cierre y escrutinio	68
15.4 El papel de los personeros y los observadores	68
15.5 Agregación de resultados	68
SECCIÓN VII	70
16. Recomendaciones	70
ANEXO I	70
ANEXOS DIGITALES	96

SECCIÓN I – Resumen ejecutivo

1. Resumen ejecutivo

1.1 La Unión Europea desplegó una Misión de Observación Electoral (MOE UE) el 5 de marzo 2016, tras haber recibido una invitación del Jurado Nacional de Elecciones y del Ministerio de Relaciones Exteriores, para observar las elecciones para Presidente de la República, el Congreso y el Parlamento Andino. Esta fue la tercera vez que la Unión Europea envió una misión de observación electoral a Perú después de las elecciones de 2001 y de 2011. La MOE UE fue dirigida por la Sra. Renate Weber, miembro del Parlamento Europeo, y estuvo presente en las 25 regiones de Perú con 50 observadores de largo plazo y un equipo central de 10 especialistas en Lima. Para las jornadas electorales, la MOE UE reforzó su presencia en el país con 28 observadores de corto plazo de la comunidad diplomática de la Unión Europea, así como una Delegación del Parlamento Europeo. La MOE UE dejó el país el 23 de junio de 2016.

1.2 Las elecciones de 2016 fueron la cuarta elección democrática consecutiva en Perú, un hito en la historia del país. La segunda vuelta fue extremadamente reñida, siendo una de las más ajustadas en la historia democrática de Latinoamérica. Ambos contendientes esperaron los resultados con paciencia y los aceptaron democráticamente.

1.3 La primera vuelta del proceso electoral estuvo inesperadamente marcada por un número excesivamente elevado de denuncias sobre las candidaturas presentadas por alegaciones de entrega de dádivas e incumplimientos de los requisitos excesivamente estrictos de elegibilidad. Varias candidaturas fueron rechazadas con la campaña electoral ya iniciada. Las dificultades relativas a la admisibilidad de las candidaturas fueron consecuencia de la promulgación tardía de las modificaciones de la Ley de Organizaciones Políticas por el Congreso, cuando las elecciones ya habían sido convocadas, así como por la falta de reglamento que detallase su aplicación. Esto generó incertidumbre y provocó una situación caótica sin precedentes que llevó a algunos actores políticos a cuestionar severamente el trabajo de las instituciones electorales.

1.4 La falta de financiamiento público hace vulnerables a los partidos políticos peruanos. Además, la ausencia de límites en cuanto a la financiación privada de las campañas genera una fuerte competencia entre ellos para ofrecer los mejores puestos en sus listas a personas que no están afiliadas, pero que tienen acceso a los recursos necesarios para llevar a cabo una campaña exitosa. Como consecuencia, muchos candidatos, una vez elegidos mediante el sistema de votación preferencial, no se sienten en deuda o incluso identificados con el partido por el que fueron elegidos, y puede ocurrir que decidan pasarse a otro si las posiciones políticas cambian o, en algunos casos, en función de sus intereses personales. En el nuevo Congreso, 100 de los 130 miembros recién elegidos no son miembros de los partidos con los que han sido elegidos. La mayoría de los partidos políticos en Perú no logran desempeñar su función

primordial de análisis y de generación de opciones políticas, funcionando a menudo como meras maquinarias administrativas para elegir candidatos.

1.5 En circunstancias difíciles y sin precedentes, las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) respetaron las leyes pertinentes para resolver los pedidos de exclusión que cuestionaron la elegibilidad de los candidatos presidenciales y del Congreso, permitiendo que el proceso avanzara. Sin embargo, en opinión de la MOE UE, el JNE no dio la prioridad que correspondía al derecho fundamental a la participación política poniendo en primer lugar las deficiencias administrativas de algunas de las candidaturas. Más particularmente, la MOE UE considera que la exclusión de Julio Guzmán de la carrera presidencial fue desproporcionada, puesto que el derecho a presentarse debería haber prevalecido sobre los errores administrativos de su partido.

1.6 La gestión global del proceso se caracterizó por un buen grado de coordinación entre las tres instituciones electorales, especialmente en un contexto en el que su legitimidad fue puesta en duda. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) logró presentar un padrón electoral actualizado de calidad, y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) estuvo bien preparada para atender a los casi 23 millones de votantes en las urnas el día de las elecciones cumpliendo del calendario electoral establecido.

1.7 Durante la campaña electoral para la primera vuelta de las elecciones presidenciales, las elecciones para el Congreso y el Parlamento Andino los debates sobre los programas políticos fueron eclipsados por la atención prestada a las decisiones del JNE sobre la elegibilidad de los partidos políticos y sus candidatos. A lo largo de la campaña electoral, el debate se mantuvo centrado en los candidatos presidenciales, mientras que fueron pocos los candidatos al Congreso que realizaron actividades públicas, debido a la fragilidad de los partidos políticos y los problemas de financiamiento de los candidatos . El respeto de las libertades de campaña y la ausencia de violencia fueron características positivas del proceso.

1.8 Los medios de comunicación estatales monitoreados respetaron en gran medida su obligación de neutralidad. La mayoría de los medios de comunicación audiovisuales de propiedad privada se esforzó por ofrecer una información relativamente equilibrada. *Fuerza Popular* fue el partido con mayor cobertura, pero también el más criticado por la mayoría de los medios de comunicación monitoreados, acumulando el 87% de toda la cobertura de tono negativo del diario *La República*, el 47% en la *Radio Exitosa* y el 44% en el periódico *El Comercio*. En *Panamericana Televisión - Canal 5* y el periódico *Correo*, la mayor cantidad de cobertura de tono negativo fue para el *Frente Amplio* (41% y 55%, respectivamente).

1.9 Las disposiciones vigentes respecto al financiamiento de partidos políticos no incluyen mecanismos efectivos de control y fiscalización del financiamiento de los partidos ni de los gastos de campaña. A pesar de que la legislación prevé una pequeña subvención estatal para los partidos, estas disposiciones nunca se han hecho efectivas.

La dependencia de los partidos políticos de la financiación privada y la falta de transparencia en su control abren la puerta a prácticas poco transparentes.

1.10 La ONPE llevó a cabo eficazmente los preparativos logísticos para las elecciones del 10 de abril y produjo materiales de alta calidad que fueron distribuidos en tiempo oportuno. Las actividades de educación para el voto tuvieron, sin embargo, un alcance limitado debido a la incertidumbre sobre la elegibilidad de algunos candidatos y a las tardías retiradas de candidaturas, que limitaron la capacidad de acción de la ONPE de focalizar sus esfuerzos en ello en las semanas previas a las elecciones. La implementación del nuevo sistema de voto electrónico, inicialmente previsto para 30 distritos, se redujo a 19 distritos debido a objeciones presentadas por los partidos políticos. La implementación parcial fue exitosa en gran medida, dejando en evidencia la importancia de una participación adecuada de los actores políticos en las diferentes fases de implementación con vistas a una futura extensión del voto electrónico.

1.11 La jornada electoral del día 10 de abril transcurrió en un ambiente de calma y sin incidentes significativos. A pesar del asesinato de 10 personas que transportaban material electoral el día anterior a las elecciones en la provincia de Huancayo, departamento de Junín, los electores pudieron ejercer su derecho al voto sin obstáculos ni restricciones significativas, a pesar de las largas colas causadas por la apertura tardía de las mesas de sufragio y la ausencia de muchos miembros de mesas de sufragio. La ONPE gestionó el proceso de escrutinio eficazmente y el proceso de agregación de resultados en sus oficinas descentralizadas fue transparente. El proceso de adjudicación de apelaciones fue bastante largo, aunque llevado a cabo con transparencia y total respeto de los derechos fundamentales a un recurso efectivo y a las garantías procesales.

1.12 Los resultados de la primera vuelta de la elección presidencial fueron proclamados el 9 de mayo, y los del Congreso y del Parlamento Andino el 30 de mayo. Keiko Fujimori y Pedro Pablo Kuczynski pasaron a la segunda vuelta de la elección presidencial con el 39,86% y el 21,05% de los votos válidos, respectivamente. *Fuerza Popular* obtuvo 73 escaños en el Congreso; *Frente Amplio*, 20; *Peruanos Por el Kambio*, 18; *Alianza por el Progreso del Perú*, 9; *Alianza Popular*, 5; y *Acción Popular*, 5. Tres de los cinco escaños en el Parlamento Andino fueron para *Fuerza Popular*, mientras que *Peruanos por el Kambio* y *Frente Amplio* obtuvieron uno cada uno. La elevada valla electoral produjo que un partido, *Democracia Directa*, que obtuvo 39,41% de los votos válidos en la densamente poblada región Cajamarca, no lograra ninguno de los cinco escaños por este departamento en el Congreso, lo cual contradice el principio de proporcionalidad del sistema electoral vigente.

1.13 Las mujeres y los grupos indígenas siguen estando insuficientemente representados en la vida pública. Sólo 36 mujeres fueron elegidas para el Congreso quedando por debajo de los 45 escaños que podrían haber sido ocupados por ellas de acuerdo con la cuota legal del 30% de mujeres en las listas de partidos. No hay cuotas para la representación de grupos indígenas en el Congreso ni en el Parlamento Andino.

1.14 La campaña de la segunda vuelta presidencial devolvió el protagonismo a los actores políticos. Fue una campaña electoral pacífica y por lo general se respetaron los derechos de reunión, de expresión y de movimiento de los candidatos. Por primera vez hubo tres debates antes de la segunda vuelta de la elección presidencial, dos de los cuales se celebraron fuera de Lima y con temas regionales a discusión. Aunque el tono de la campaña fue por momentos más crispado, los dos candidatos presidenciales y sus equipos respectivos pudieron presentar sus planes programáticos y sus prioridades políticas. El tramo final de la campaña puso de relieve la falta general de transparencia financiera y los limitados medios de control y auditoría de las autoridades electorales, situación que refleja un problema estructural de naturaleza global que requiere la atención inmediata de la nueva legislatura.

1.15 La libertad de prensa ha sido respetada en gran medida a lo largo del proceso electoral. El monitoreo de medios indica que ambos candidatos gozaron de un amplio acceso a los medios de comunicación nacionales. Los medios de comunicación estatales mantuvieron en gran medida su imparcialidad, mientras que los medios privados mostraron una variedad de líneas editoriales. La cobertura de Keiko Fujimori en los medios de comunicación privados se incrementó en las últimas dos semanas de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, al igual que el tono negativo.

1.16 Para la segunda vuelta, el JNE ha cumplido su función de supervisión de manera transparente y eficaz, tanto a nivel nacional como regional, mientras que la ONPE llevó a cabo los preparativos necesarios de manera adecuada, a pesar de los problemas presupuestarios que parece haber tenido. La ONPE intentó resolver algunos de los problemas relativos a insuficiencias en la capacitación y en la localización de las mesas de sufragio. La implementación del voto electrónico no se extendió más allá de los 19 distritos donde fue implementado para la primera vuelta, tras consultas con los dos contendientes políticos.

1.17 La jornada electoral de la segunda vuelta del día 5 de junio se llevó a cabo en un ambiente pacífico y ordenado. Los ciudadanos pudieron emitir su voto sin ningún obstáculo. La ONPE mejoró la gestión de las filas de electores y la apertura de los locales de votación para facilitar una votación sin problemas, y manejó el proceso de escrutinio de manera eficaz. La agregación de los resultados se llevó a cabo con total transparencia, si bien se realizó muy lentamente, sobre todo debido al retraso en la recepción de los resultados de las provincias más remotas y del voto en el extranjero.

1.18 El proceso de peticiones y apelaciones para la segunda vuelta presidencial transcurrió sin problemas y de forma transparente, a pesar de la tensión inicial debido al estrecho margen entre los dos contendientes. Keiko Fujimori reconoció su derrota el 9 de junio, después de que la ONPE hubiera completado la agregación de los resultados preliminares. El JNE esperó hasta el 28 de junio para anunciar los resultados finales, que dieron a Pedro Pablo Kuczynski un 50,12% y a Keiko Fujimori un 49,88% de los votos válidos. Los votos en blanco representaron un 0,815% y los votos nulos un 5,673%.

1.19 A pesar de la campaña crispada y del margen extremadamente estrecho que separaba a los dos contendientes, las discusiones políticas del período poselectoral inmediato, durante los últimos días de la presencia de la misión en el país, giraron alrededor de cuestiones de gobernabilidad y de la necesidad de diálogo entre los principales adversarios. La MOE UE felicita a ambos contendientes presidenciales, a los partidos políticos y a los votantes por la paciencia y el espíritu democrático que demostraron en la espera y aceptación de los resultados oficiales.

1.20 El resultado global de la observación de la MOE UE revela que Perú ha pasado con éxito el importante hito de sus cuartas elecciones democráticas consecutivas, un logro nunca antes alcanzado. No obstante, el sistema peruano necesita una reforma político-electoral profunda y duradera que fortalezca a los partidos políticos e infunda confianza y certeza en el trabajo de las instituciones electorales. La MOE UE espera que este informe pueda contribuir a generar el impulso necesario para que el nuevo Congreso busque, tan pronto como sea posible, el consenso más amplio para una reforma que incluya los siguientes grandes temas:

- ❖ La introducción de normas internas de democracia partidaria que rijan la selección de los candidatos a través de elecciones primarias en los partidos políticos.**
- ❖ El fortalecimiento de los partidos políticos haciendo efectivas las disposiciones relativas a la financiación pública que están previstas en la ley vigente y ampliando su ámbito de aplicación.**
- ❖ El otorgamiento a las autoridades electorales de mecanismos y recursos necesarios para fiscalizar y transparentar de manera eficiente los ingresos y gastos públicos y privados de los partidos, fortaleciendo la cooperación con agencias del Estado competentes en la materia, así como establecimiento de sanciones graduales y efectivas.**
- ❖ La determinación de la elegibilidad de los partidos y candidaturas con antelación suficiente para evitar la suspensión de los derechos de los candidatos a la participación política durante la campaña, estableciendo sanciones progresivas para violaciones a la Ley de Organizaciones Políticas o a las normas de democracia interna.**
- ❖ El fortalecimiento del sistema de justicia electoral, transformando los Jurados Electorales Especiales (JEE) en órganos permanentes e integrales del Jurado Nacional de Elecciones y asegurando la coherencia de la administración de la justicia y el respeto a la independencia judicial al mismo tiempo.**
- ❖ La sistematización y consolidación de la legislación electoral vigente en un código electoral unificado y coherente para eliminar incoherencias y vacíos legales. Este podría incluir una mayor racionalización de las funciones de las tres autoridades electorales para permitir una consolidación de sus conocimientos institucionales respectivos.**

SECCIÓN II – Contexto político

2. Entorno político

2.1 Antecedentes

La elección del presidente Alejandro Toledo el 3 de junio de 2001 puso fin a una década de régimen autoritario de Alberto Fujimori y marcó el comienzo de un período de estabilidad democrática sin precedentes, con cuatro ciclos consecutivos de elecciones democráticas, el período democrático más largo en la historia de Perú. Este periodo se caracterizó no sólo por ser de paz y de un crecimiento económico relativamente estable, sino también por una creciente desafección popular de cara a las élites políticas, y por una progresiva atomización de los partidos políticos, que todavía sufren los efectos de la disolución del Congreso impulsada por Alberto Fujimori en 1992 y su consiguiente debilitamiento. El segundo período presidencial del presidente García (2006-2011) continuó impulsando el crecimiento económico del país. En el año 2010, Perú alcanzó una tasa de crecimiento del 7,8%, la mayor de América Latina, y una inflación del 2,8%. El historial económico del país, sin embargo, se vio empañado por acusaciones de corrupción contra algunos de los miembros del gobierno de García, y la oposición popular a los proyectos mineros, principalmente en el sur del país y en la región amazónica.

En las elecciones presidenciales de 2011, Ollanta Humala y Keiko Fujimori fueron los candidatos que pasaron a la segunda vuelta. Ollanta Humala se comprometió a renovar el modelo económico del país mediante la imposición de mayores regalías sobre los ingresos mineros, el establecimiento de pensiones para los jubilados y la lucha contra la corrupción. Humala logró distanciarse del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, cuyo apoyo fue considerado, por muchos comentaristas, como una de las causas de su derrota en 2006 ante Alan García. Keiko Fujimori trató de salir de debajo de la sombra de su padre, mientras continuaba su legado, con la promesa de prestar servicios esenciales para los pobres del país y con un fuerte programa de lucha contra la criminalidad. Durante el mandato del presidente Humala, Perú confirmó su buen desempeño económico, aunque a un ritmo más lento que en años precedentes. Las reformas sociales promulgadas por el gobierno contribuyeron a la reducción de la pobreza, sin embargo, las diferencias socioeconómicas se mantuvieron muy elevadas. El deterioro de la situación de seguridad, así como la propagación de la corrupción, sobre todo a nivel local y regional, ambos conectados con el narcotráfico y la minería ilegal, entre otras actividades ilícitas, llegaron a ser percibidos como dos de los principales problemas del país.

Las elecciones generales de 2016 estaban destinadas a ser un proceso sin mayores problemas, que consolidarían la democracia de manera permanente en el país. Aunque no se cuestiona el carácter democrático de estas elecciones el proceso estuvo, sin embargo, marcado por una confusión sin precedentes en relación a la admisibilidad de las candidaturas, en gran parte debido a la tardía promulgación de las modificaciones a la Ley de Organizaciones Políticas.

Como resultado de estas modificaciones, un candidato presidencial y varios candidatos al Congreso fueron excluidos de la elección.

2.2 Principales actores políticos

La debilidad de los partidos políticos es una de las características más distintivas del sistema político peruano. Por lo general, los partidos carecen de una orientación ideológica clara y no funcionan como vehículos permanentes de la acción política y del desarrollo programático. Esto se debe a varios factores: en primer lugar, Perú es el único país de América Latina, junto con Bolivia y Venezuela, donde no existe financiamiento público para los partidos. A falta de recursos, los partidos no operan más allá de los períodos electorales. Incluso durante las campañas electorales son los mismos candidatos quienes pagan sus gastos. En segundo lugar, la creación de un partido es un proceso largo que requiere la recogida de miles de firmas, la apertura de oficinas del partido y la designación de representantes de los partidos a nivel distrital. A cambio de ahorrarse obstáculos administrativos para convertirse en candidatos, los partidos les ofrecen puestos en sus listas a personalidades públicas que tienen el acceso a financiamiento o suficientes recursos propios, aunque no sean afiliados del partido. El hecho de que 100 de los 130 miembros del Congreso elegidos en 2016 no fueran miembros del partido por el que se presentaban como candidatos fue la consecuencia de esta situación que se deteriora a lo largo de los años. Por último, después de haber pagado por su propia campaña y habiendo sido elegidos en listas abiertas, los candidatos no se sienten comprometidos con ningún partido político en particular. Para ellos, los partidos son meros vehículos para ser elegidos, y hacen campaña en contra de los candidatos de sus propios partidos con la misma intensidad que frente a candidatos de otros partidos. Después de una elección, los representantes electos no tienen ningún problema en cambiar de partido, incluso antes del final de su mandato.

Para las elecciones generales de 2016, diecinueve de los veinticinco partidos registrados oficialmente presentaron candidatos al Congreso, mientras que veinte presentaron candidatos presidenciales. Los siguientes partidos obtuvieron escaños en el Congreso:

Fuerza Popular (FP). Es el partido con el que Keiko Fujimori fue candidata presidencial. Fujimori se había postulado para el Congreso en 2006 con *Alianza por el Futuro*, y para la presidencia en 2011 con *Fuerza 2011*. Supuestamente, FP fue creada para consolidar la estructura de poder de los partidos anteriores de Alberto y Keiko Fujimori, rompiendo con la imagen de la corrupción asociada a Alberto Fujimori, y adoptando una postura más progresista en temas sociales.

Frente Amplio (FA). FA es una coalición de izquierda que nació de las cenizas de *Fuerza Ciudadana*. Es posiblemente el partido con la postura ideológica más claramente definida en Perú. Las dos principales organizaciones políticas pertenecientes a FA son *Tierra y Libertad*, dirigida por el ex sacerdote y recién elegido congresista Marco Arana, y *Patria Roja*. La candidata presidencial de FA fue Verónica Mendoza.

Partido Peruanos por el Cambio (PPK). El acrónimo de este partido coincide con las iniciales de su candidato presidencial, Pedro Pablo Kuczynski, que había participado en la elección presidencial de 2011 con una coalición heterogénea de cuatro partidos llamada *Alianza por el Gran Cambio*. Kuczynski reclutó a varios candidatos para el Congreso con experiencia previa en el gobierno. Entre estos y por nombrar sólo unos pocos, Martín Vizcarra, el ex presidente del departamento de Moquegua, así como Carlos Bruce y Gino Costa, ex ministros de Vivienda y Asuntos del Interior, respectivamente, en el gobierno de Alejandro Toledo. El partido es considerado de orientación centrista en su postura y está integrado por tecnócratas con experiencia de gobierno.

Alianza por el Progreso del Perú (APP). Partido creado en 2001 por César Acuña, el dueño de tres universidades privadas que ha sido un miembro del Congreso, alcalde de Trujillo y presidente del departamento de La Libertad, antes de haber sido excluido de las elecciones presidenciales de 2016 por entrega de dádivas. Es considerado el partido con más éxito entre los que tienen un origen regional. En 2016, tenía 2 gobernadores, 19 alcaldes provinciales y 143 alcaldes de distrito.

Alianza Popular. Alianza Popular es una coalición de los dos partidos tradicionales más grandes de Perú: el *Partido Popular Cristiano* (PPC), de centro-derecha, y el *Partido Aprista Peruano* (PAP), de centro-izquierda. Los líderes de estos partidos, Lourdes Flores y el dos veces presidente Alan García, respectivamente, han sido históricamente rivales antes de unir sus fuerzas en esta coalición como candidatos a vicepresidente y presidente en 2016. Según cifras oficiales del Registro de Organizaciones Políticas, los dos partidos combinados suman medio millón de afiliados. En las elecciones de 2016, solo los representantes del PAP obtuvieron escaños.

Acción Popular. Acción Popular es un partido de centro que cuenta con dos de los líderes políticos más prestigiosos de Perú, Fernando Belaúnde Terry, que fue presidente en dos ocasiones (entre 1963 y 1968 y entre 1980 y 1985), y Valentín Paniagua, quien dirigió el gobierno de transición desde la destitución de Alberto Fujimori en el 2000 hasta la elección de Alejandro Toledo en 2001.

No habiendo obtenido más del 5% de los votos, *Perú Posible* (PP), el partido del ex presidente Alejandro Toledo, *Frente Esperanza* (FE), el *Partido Político Orden y Progresando Perú* perdieron su inscripción después de las elecciones de 2016. *Democracia Directa* (DD), el partido del ex presidente del departamento de Cajamarca, Gregorio Santos, logró mantener su inscripción al obtener más del 5% de los votos en las elecciones para el Parlamento Andino.

2.3 Diálogo político sobre las reformas entre 2011 y 2016

A pesar de que el debate sobre la reforma del sistema político y electoral haya sido un elemento de la vida política durante los últimos seis o siete años, nunca se reunió suficiente apoyo político en el Congreso como para convertirla en realidad. En noviembre de 2011, el

JNE presentó en el Congreso un anteproyecto de Código Electoral y de Código Procesal Electoral, que reunió las principales normas electorales. El Congreso pronto dejó de lado el anteproyecto. Más adelante, en noviembre de 2013, las tres autoridades electorales (JNE, ONPE y RENIEC) se unieron para presentar dos nuevos proyectos de ley, con el respaldo de grupos de la sociedad civil, como *Transparencia*, el *Consejo de la Prensa Peruana* y organizaciones internacionales tales como IDEA. Ambos proyectos fueron presentados juntos para asegurar que serían debatidos en conjunto. Una vez más, el Congreso rechazó los proyectos, que ni siquiera fueron debatidos en la comisión correspondiente del Congreso antes de ser presentados al pleno.

Algunos miembros del Congreso, sin embargo, presentaron sus propias propuestas parciales de reforma electoral, y algunas de ellas fueron discutidas por separado en el Congreso. Como resultado, varias enmiendas fueron aprobadas por el pleno, tales como la prohibición de la reelección de las autoridades regionales y locales, la pérdida no reemplazable de escaños para los miembros del Congreso condenados por delitos de narcotráfico o trata de personas, el terrorismo o el blanqueo de dinero, conocida como la Ley de Curul Vacía, y el acceso a una página web que centraliza y almacena datos sobre los candidatos, incluyendo sus antecedentes penales, tributarios y otros datos administrativos, conocida como la Ley de Ventanilla Única. Otras propuestas fueron rechazadas, como la eliminación del voto preferencial, la rotación de género en las listas de candidatos, la organización de las elecciones internas de los partidos por parte de las autoridades electorales o un aumento de la valla para el registro de coaliciones de más de dos partidos en un 2,5% por cada partido adicional.

El Congreso también aprobó algunas modificaciones a la Ley de Organizaciones Políticas, tales como el aumento del 20% al 25% en el porcentaje de invitados de lista de partidos designados directamente por el partido; el aumento de un 1% adicional de los votos válidos necesarios para mantener el registro de partidos por cada partido integrante de una coalición; la asignación de financiamiento público a los partidos a partir de 2017, que será proporcional a sus resultados en las elecciones; la pérdida de registro para los partidos que no participen en dos elecciones generales consecutivas; y el requisito de que los candidatos que quieran participar en unas elecciones con otro partido deban abandonar su partido previamente, al menos un año antes de la fecha límite de inscripción para el registro de partidos.

De las 16 recomendaciones presentadas a las autoridades electorales por la MOE UE en el año 2011, tan sólo dos se han aplicado plenamente, a saber, la eliminación del sellado de la cédula de votación para evitar mayores retrasos en el proceso de escrutinio y el establecimiento de locales de votación más cercanos a los votantes. Ambos cambios fueron implementados por la ONPE. De las recomendaciones restantes sólo la reducción del número de actas electorales a cumplimentar por los miembros de mesa fue considerada por el Congreso. Merece destacarse que, aunque no fuera tenido en cuenta, el Informe Final de la MOE UE 2011 ya recomendaba al Congreso la aprobación un código electoral sistemático, coherente e integrado que reuniera los diferentes instrumentos jurídicos y que facilitase la aplicación homogénea de la ley.

SECCIÓN III – Marco legal e institucional

3. El marco legal para las elecciones

El marco legal incorpora los principales principios democráticos universales e internacionales para la protección de los derechos humanos y políticos en la legislación nacional. No existen restricciones indebidas con respecto al derecho a la participación política en la vida pública, ya sea como candidato o como elector¹. Los ciudadanos tienen derecho a elegir y revocar a una autoridad elegida, el derecho de iniciativa legislativa y el de proponer referendos.² El derecho al voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los 70 años. La oportunidad de votar es amplia y se presta especial atención a las diferentes comunidades lingüísticas.

3.1 La Constitución y los tratados internacionales y regionales

La Constitución de 1993 garantiza el sufragio universal y el derecho a la participación política de todas las organizaciones políticas, y reconoce el principio de neutralidad del Estado durante los procesos electorales.³ También incorpora derechos democráticos fundamentales tales como el derecho a la libertad de religión, de opinión, de información, de expresión, de reunión y de asociación⁴. También provee el derecho a la identidad étnica y cultural de los diferentes grupos minoritarios mientras obliga a las autoridades estatales a proteger la diversidad cultural del país. Así también, los tratados internacionales que tratan sobre derechos humanos y soberanía o aquellos que impliquen cambios a las leyes nacionales requieren la aprobación del Congreso y ratificación por parte del Presidente. Una vez ratificados se convierten en vinculantes y están sujetos a ser implementados por las instituciones estatales y judiciales, incluido el JNE.

En el pasado, los debates públicos sobre posibles modificaciones a la Constitución giraban en torno a cambios en la naturaleza del voto obligatorio y la introducción de un Congreso bicameral. En el 2005, las enmiendas a la Constitución extendieron el derecho a la participación política a los militares y policías; en el 2009 se amplió el número de distritos electorales en Lima para incluir un nuevo distrito electoral y en el 2015 se introdujo la prohibición de la reelección consecutiva de las autoridades regionales y municipales⁵. Toda

¹ El derecho a presentarse como candidato está limitado en el caso de ser miembros activos de las fuerzas armadas o de la policía nacional. La participación política también puede estar limitada por decisión judicial de suspender el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en ciertos casos limitados.

² Artículo 17 de la Constitución.

³ Artículo 31 de la Constitución.

⁴ La Constitución transpone los tratados internacionales firmados por Perú, entre los cuales los más significativos son aquellos que contienen principios internacionales y regionales relativos a las elecciones, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. A nivel regional, Perú participa de la Convención Americana de Derechos Humanos, de las Convenciones Interamericanas sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer y para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y de la Carta Democrática Interamericana y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

⁵ Ley 28480, 2005; ley 29403, 2009 y ley 30305, 2015, respectivamente.

reforma constitucional requiere una mayoría cualificada de 2/3 en el Congreso en dos legislaturas consecutivas o mediante ratificación por referéndum.⁶

3.2 La legislación electoral

La legislación electoral comprende varias leyes y reglamentos del JNE. Las leyes más relevantes aplicables para el proceso electoral de 2016 fueron la Ley Orgánica de Elecciones, las leyes orgánicas que regulan los tres organismos electorales (JNE, ONPE y RENIEC), la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino. Varias otras leyes fueron igualmente relevantes (ver las secciones sobre financiamiento político y sobre el marco legal de los medios de comunicación). Estas leyes se complementan con los reglamentos del JNE que regulan el Registro de Organizaciones Políticas, las listas de candidatos y partidos, las reglas para la propaganda política, la publicidad estatal y la neutralidad durante las elecciones, además del establecimiento de una cuota de género del 30% para las listas de los partidos y las reglas para procesar las peticiones de nulidad de las elecciones, entre muchos otros.

Desde 2001 se han aprobado varias modificaciones legales parciales, sobre todo después de 2011, cuando el JNE presentó un proyecto en el Congreso para un Código Electoral nuevo y consolidado, algo que también recomendó la MOE UE 2011 (véase el capítulo 2). Algunos de estos cambios han contribuido a mejorar el proceso electoral mediante la ampliación del nivel de neutralidad, la inclusión y la transparencia, como fue el caso de la prohibición de la utilización de los recursos del Estado, el voto de los miembros activos de las fuerzas militares y de la policía, la introducción de la “Ventanilla Única” (Ley 30322, 2015) y la ley que obliga a los candidatos a añadir las sentencias judiciales, su registro de bienes raíces y sus ingresos financieros a sus hojas de vida (Ley 30326, 2015). Sin embargo, la modificación no resolvió todos los conflictos entre disposiciones y puso de relieve algunos vacíos legales. La falta de una sincronización adecuada entre las diferentes fases del proceso electoral ha llevado, por ejemplo, a la superposición de las actividades operacionales y legales, afectando a la seguridad jurídica del proceso en su conjunto. De particular importancia es el caso de los plazos para la aplicación de las reglas de democracia interna de los partidos políticos y su correspondiente periodo de recursos que se superponía con el período de registro de candidatos (véase en la sección *Justicia Electoral* el caso de Julio Guzmán). Esta situación generó una gran incertidumbre que podría haber invalidado el proceso en su totalidad. El JNE destacó debidamente la falta de plazos adecuados y sincronizados y recomendó una revisión del calendario electoral con el fin de permitir, entre otras cosas, que el registro de candidatos y el período de recursos correspondientes concluyan antes del inicio de la campaña electoral. Otro caso se refiere a la posibilidad de exclusión por el JNE de uno de los candidatos presidenciales en la segunda vuelta debido a la entrega de dádivas, ya que la ley no indica cómo proceder -si declarar como elegido al otro u otra cosa.

⁶ Artículo 206 de la Constitución.

Otra área que necesita reglamentación concierne a la exclusión de los candidatos debido a la omisión de datos, o la presentación de información falsa en sus hojas de vida. La ley no establece un plazo para la aceptación de las peticiones de exclusión o una fecha límite para que el JNE se pronuncie sobre estas exclusiones. Mientras que la MOE UE considera que la veracidad de la información aportada por los candidatos en sus hojas de vida es un elemento importante para la transparencia y la información del electorado, también opina que la fiscalización y verificación de dicha información debería estar finalizada, idealmente, bastante antes del inicio del periodo de campaña electoral y que deberían incluirse sanciones proporcionales en caso de irregularidades. El marco reglamentario carece de disposiciones relativas a aquellos ciudadanos que cumplan 18 años después del cierre del periodo de inscripción de electores en el padrón. En la actualidad, no existe ninguna disposición legal que permita a este segmento de la población votar (ver la sección “Padrón electoral”).

La legislación electoral podría beneficiarse significativamente de una sistematización general y de la reglamentación eficaz de todas sus disposiciones. Varios actores clave, incluidos el JNE y las organizaciones de la sociedad civil, están de acuerdo en señalar que las reformas siguen siendo de suma importancia con el fin de evitar la repetición de las recientes complicaciones legales durante el próximo proceso electoral. Además de la necesidad de sistematizar y reglamentar toda la legislación electoral, la MOE UE sugiere que las disposiciones sobre la entrega de dádivas podrían revisarse para introducir la gradualidad en su aplicación y en sus eventuales sanciones.

3.3 La Ley de Organizaciones Políticas

El aspecto más controvertido del proceso electoral de 2016 fue la tardía promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas (Ley N. 30414). Esta ley es una modificación de la Ley de Partidos Políticos (Ley N. 28094), que fue aprobada por el Congreso a finales de 2015 y entró en vigor el 18 de enero de 2016, menos de tres meses antes de las elecciones. Bajo la presión de realizar una reforma electoral, el Congreso aprobó precipitadamente esta ley con una votación unánime, luego de que la convocatoria a elecciones del año 2016 hubiera sido ya realizada el 14 de noviembre. La aprobación de la Ley no incluyó ni las disposiciones transitorias ni una decisión clara sobre si la ley misma era aplicable al proceso electoral en curso. Su aprobación tardía en el Congreso originó una gran confusión entre los partidos políticos, la sociedad civil y los electores. La percepción general entre los principales actores del proceso fue que los cambios se habían aprobado apuradamente sin sopesar el impacto jurídico de su aplicación, y levantó especulaciones sobre si esos cambios habían sido hechos a medida para beneficiar a algún partido político en particular o a un grupo de partidos. Esto provocó una serie de reacciones imprevisibles, como el uso masivo del recientemente adoptado instrumento de tachas para excluir a los candidatos por entrega de dádivas.

La promulgación tardía de la ley generó una serie de incógnitas, principalmente en cuanto a la fecha de aplicación. El JNE decidió respetar el principio constitucional de aplicación no

retroactiva⁷ y aconsejó que las modificaciones no fueran aplicables al proceso de 2016. Sin embargo, se vio obligado a aplicar los artículos recién promulgados a las etapas posteriores del proceso. En particular, se consideró muy controvertido como de aplicación inmediata a las elecciones de 2016 el artículo 42, una disposición que prohíbe las donaciones de dinero de manera directa o indirecta o la promesa de éstas, las donaciones en especie, regalos y otras donaciones durante la campaña. El espectro indefinido de casos cubiertos por esta disposición, que no explicita ninguna gradualidad en sus sanciones, deja un margen de discreción muy amplio, exigiendo interpretaciones ad hoc de parte del JNE a lo largo de todo el proceso electoral.

La aplicación de este artículo, que careció de reglamento, generó una serie de problemas y distintas interpretaciones que afectaron severamente la capacidad del JNE de impartir justicia electoral, sometiendo todo el marco electoral a una dura prueba. El JNE subrayó en más de una ocasión, la complejidad y los peligros potenciales de forzar cambios en el marco legal en una etapa donde ya se habían realizado varias etapas del proceso electoral. El JNE no estaba preparado para el giro político que la aplicación del artículo 42 generaría.

En términos de procedimientos, el artículo 42 también abrió una amplia gama de interpretaciones discrecionales en cuanto a sus diferentes aplicaciones potenciales. Consciente de los problemas asociados con la formulación del artículo 42, el JNE estableció un conjunto de cuatro directrices para definir pruebas sustanciales, las actividades de campaña, la participación directa y la cantidad mínima punible permitida en 19,70 PEN (aprox. 5 euros)⁸, que le permitieron seguir adelante en medio de la inseguridad jurídica general. La práctica de realizar cambios jurídicos dentro de un proceso electoral en curso es contraria a la obligación general de proporcionar seguridad y coherencia jurídica en el proceso electoral, un principio fundamental consagrado en el artículo 2 (2) y 2 (3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ya que un marco legal nacional incoherente puede perjudicar la protección efectiva de los derechos electorales. Este principio es aplicado por varios países dentro de la región, como México y Brasil, y también señalado específicamente por la Comisión de Venecia (“...toda reforma de la legislación electoral destinada a ser aplicada a un proceso electoral debe realizarse con suficiente antelación...” o “aplicarse únicamente para elecciones futuras, para garantizar la seguridad jurídica y permitir una suficiente familiarización con las nuevas reglas”)⁹. El JNE indicó que no estaba en condiciones de aclarar en qué medida serían aplicables los diferentes artículos modificados al proceso electoral en marcha, la Ley permaneció sin reglamento y el JNE decidió pronunciarse caso por caso.

La Ley N. 30414 también aumentó la valla para las alianzas electorales en un 1% por cada partido político adicional, introdujo la cancelación de los partidos políticos que no participen

⁷ Artículos 103 y 109 de la Constitución.

⁸ La interpretación del artículo 42 por parte del JNE permitió la entrega de “dinero, regalos, dádivas u otros obsequios” como propaganda electoral, mientras el bien entregado no exceda 0,5% de la Unidad Impositiva Tributaria (19,75 soles). Esta cantidad fue considerada como siendo aceptable para diferentes cantidades de bienes por parte de la mayoría de la ciudadanía, en contra de lo estipulado en el artículo 356 del Código Penal Peruano que no permite ninguna excepción.

⁹ La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como la Comisión de Venecia, en su Declaración Interpretativa sobre la Estabilidad de la Ley Electoral (CDL-AD (2005) 043). En México no se permiten cambios a la ley electoral 90 días antes de la jornada electoral, mientras que en Brasil las modificaciones a la ley electoral entran en vigor un año después de ser promulgadas.

en dos elecciones consecutivas, tanto a nivel nacional como regional, y aumentó el número de candidatos invitados de un partido de 20% a 25% (véase el apartado 8.3). Un día antes de las elecciones del 10 de abril el JNE emitió la decisión 371/2016, que señaló que el aumento de la valla para las alianzas electorales no era aplicable, puesto que las alianzas habían sido acordadas antes de que los cambios entrasen en vigor.

La MOE recomienda que el plazo para la aplicación y la verificación de todos los requisitos legales en cuanto al registro de partidos y candidatos, incluyendo la observación de las normas de democracia interna, deberían estar concluidos antes del inicio de las fases siguientes del proceso electoral, especialmente al momento del inicio de la campaña. Esto daría lugar al respeto de principios democráticos, como las elecciones internas transparentes, y contribuiría a evitar restricciones injustificadas o posibles violaciones de principios fundamentales, como el derecho a la participación política. Deberían diseñarse los criterios administrativos ordinarios y los requisitos de procedimiento electorales para evitar cualquier efecto adverso o limitación indebida a los derechos fundamentales resultantes de su aplicación. En cuanto a la aplicación del ambiguo artículo 42 de la nueva Ley de Organizaciones Políticas, destinada a restringir la práctica generalizada de la entrega de dádivas, la MOE UE recomienda la creación de diferentes categorías de esta práctica que serán castigadas y la definición de una escala de sanciones en función de la naturaleza y la repetición de la violación.

A lo largo de todo el proceso electoral la ambivalencia y las interpretaciones de última hora de la ley por parte del JNE, generaron un clima de incertidumbre y desconfianza. El JNE y sus niveles inferiores, las Juntas Electorales Especiales, se enfrentaron a la difícil tarea de tener que dictaminar con urgencia, y sin procedimientos establecidos, las diferentes peticiones planteadas, sobre la base de disposiciones poco explícitas para frenar prácticas de entrega de dádivas.

3.4 El marco institucional y administrativo

Se llevaron a cabo tres elecciones simultáneas en Perú en el segundo domingo de abril, a saber, la primera vuelta de las elecciones presidenciales, las elecciones de los 130 miembros del Congreso y la elección de cinco miembros del Parlamento Andino.

3.4.1 Elecciones presidenciales

El presidente del país es elegido por voto directo en un distrito nacional único en el segundo domingo de abril. La fórmula presidencial incluye dos candidatos a la vicepresidencia, que se pueden presentar simultáneamente para el Congreso. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos válidos, se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos dentro de los 30 días posteriores a la proclamación oficial de los resultados de la primera vuelta. Para las elecciones de 2016 la segunda vuelta se llevó a cabo el 5 de junio. El presidente es elegido para un mandato de cinco años, con la posibilidad de buscar la reelección en términos no consecutivos. Los candidatos a la

presidencia deben ser peruanos de nacimiento, tener por lo menos 35 años de edad y estar en posesión de sus derechos de voto. El presidente electo toma posesión del cargo el 28 de julio del año de la elección.

3.4.2 Elecciones legislativas y al Parlamento Andino

Hay una única cámara legislativa en Perú, el Congreso. Hay 130 miembros del Congreso y cinco miembros del Parlamento Andino, elegidos por un mandato de cinco años simultáneamente con las elecciones presidenciales. Los miembros del Congreso y del Parlamento Andino deben cumplir los mismos requisitos establecidos para los candidatos presidenciales, a excepción de la edad mínima, que se establece en 25 años. Cualquier lista de candidatos al Congreso y al Parlamento Andino debe incluir, al menos, un 30% de mujeres u hombres. Cada miembro titular electo del Parlamento Andino tiene dos suplentes. Con el fin de estar representado en el Congreso, un partido necesita obtener al menos seis escaños en más de un distrito electoral o el 5% de los votos válidos a nivel nacional. Los votantes eligen en las urnas dos miembros para el Congreso a través de listas abiertas¹⁰. Los escaños del Congreso se asignan proporcionalmente utilizando la fórmula D'Hondt. Los miembros del Parlamento Andino son elegidos en una circunscripción nacional única siguiendo la misma fórmula. Los miembros del Congreso son elegidos en 26 distritos electorales, uno por cada departamento administrativo y uno para las provincias de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao, respectivamente. Los electores residentes en el extranjero se consideran parte del distrito electoral de Lima. A cada distrito electoral se le asigna un escaño; el resto se distribuye proporcionalmente al número de votantes por distrito. Por consiguiente, la magnitud electoral de los distritos puede variar significativamente, con departamentos con un número de escaños muy superior a su proporción de votantes, una medida destinada a favorecer a los grupos indígenas y minoritarios. Como ejemplo de las diferencias en la magnitud electoral, el distrito electoral de Lima, que incluye a los electores residentes en el extranjero, cuenta con 36 escaños, que corresponde a uno por cada 213.113 electores, mientras que Moquegua tiene dos escaños, uno por cada 66.380 votantes. En términos generales, este principio conlleva que los departamentos más pequeños tengan asignados más escaños que los más grandes. Otros factores que pueden desempeñar un papel en cuanto a la creciente desproporcionalidad en la asignación de escaños son el elevado número de votos inválidos y en blanco en las elecciones al Congreso (más de un tercio de los votos emitidos en las elecciones de 2016) o la exclusión de los partidos que no superan la valla electoral del 5% y cuyos escaños se distribuyen por lo general entre los partidos más grandes.

¹⁰ En las elecciones de 2016, todos los distritos electorales contaron con al menos dos escaños, con la excepción de Madre Dios, que sólo tuvo uno.

4. Administración electoral

Hay tres organismos electorales responsables del proceso electoral en Perú: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Si bien estos órganos permanentes son autónomos, mantienen una coordinación interinstitucional de acuerdo con sus áreas de responsabilidad con el fin de asegurar que los procesos electorales se lleven a cabo de acuerdo con las normas y plazos establecidos. El Tribunal Constitucional es el órgano competente para resolver conflictos relacionados con las diferentes áreas de responsabilidad. Cuando se convocan elecciones, se forma un Comité de Coordinación Electoral, compuesto por técnicos altamente cualificados designados por el Presidente del JNE, el Jefe Nacional de la ONPE y el Jefe Nacional del RENIEC. Estas fueron las cuartas elecciones generales celebradas con este marco institucional.

La Defensoría del Pueblo, en su función de velar por la eficiencia de la administración pública, cumple la función de supervisión del proceso electoral. La Oficina de la Defensoría del Pueblo se centró en la supervisión de la neutralidad, la imparcialidad y la eficiencia de los organismos electorales, y de la participación política de los grupos vulnerables, como las personas mayores y los electores con necesidades especiales. En una declaración emitida el 23 de marzo, la Defensoría del Pueblo instó al JNE y a los JEE *“a pronunciarse sobre los casos pendientes con urgencia ateniéndose a los principios democráticos de la Constitución, para decidir con racionalidad, imparcialidad y coherencia. Los ciudadanos deben ser informados con el mayor nivel de transparencia”*. Reconocía, además, el papel del JNE en la corrección de posibles errores cometidos por los JEE en sus dictámenes. En las dos jornadas electorales supervisó la correcta administración de las operaciones electorales, desplegando cerca de 500 funcionarios.

El Tribunal (ad hoc) de Honor del Pacto Ético promovió la firma del Pacto Ético Electoral¹¹ y emitió varios pronunciamientos durante el proceso, llamando a los partidos y candidatos a respetar las reglas durante la campaña. Unos 22 partidos políticos, varias organizaciones de la sociedad civil y la administración electoral, incluidos el RENIEC y la ONPE, firmaron el Pacto. El Pacto Ético resultó ser un compromiso positivo y una práctica que merece ser aplicada en futuras elecciones. La MOE UE no pudo obtener información detallada sobre el número global de quejas recibidas por el Tribunal ni sobre el número global de pronunciamientos y advertencias emitidas.

4.1 El Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) es un cuerpo colegiado integrado por cinco miembros que cumplen un mandato de cuatro años. Los miembros incluyen a un magistrado de la Corte Suprema de Justicia (designado como Presidente), un fiscal público retirado, un

¹¹

http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Informacion%20Electoral/Elecciones%20Generales%202016/PactoEtico/Elecciones_Generales_2016_Pacto_Etico_Electoral.pdf

miembro del Colegio de Abogados de Lima, un ex decano de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, y un ex decano de las Facultades de Derecho de las universidades privadas. Todos los miembros actuales son hombres. Este órgano constitucional autónomo se encarga de la administración de justicia electoral, la supervisión de la legalidad del ejercicio de sufragio, la implementación de los procesos electorales, la elaboración del padrón, y el mantenimiento y la custodia del registro de las organizaciones políticas. El JNE es la instancia final y definitiva para las decisiones sobre los recursos contra las resoluciones emitidas por la ONPE y el RENIEC en materia de consultas públicas, electorales, o de referendos.

El hecho de que la cúpula del JNE, el Pleno, sea elegida cada cuatro años puede interpretarse como una posible debilidad estructural que conlleva a la pérdida de la memoria institucional y a la introducción de gestores que no siempre tienen una base de conocimientos suficiente para llevar a cabo satisfactoriamente sus funciones. Este problema se evitó temporalmente ya que la mayoría del equipo de 2016 sirvió bajo dos presidencias consecutivas por decisión del pleno actual. A partir de julio del año 2016, todas las entidades públicas, incluidas las autoridades electorales, deben implementar la cuota mínima del cinco por ciento para la contratación de personas con necesidades especiales, tal y como fue instituido por la Ley N° 2012 29973, o ser sujetos a las sanciones consiguientes.

Para cada proceso electoral el JNE establece una serie de Jurados Electorales Especiales (JEE), de carácter temporal, integrados por tres miembros, que incluyen a un juez de la Corte Superior, una persona designada por la Oficina del Fiscal Público y un miembro del público que es nombrado de acuerdo a una lotería realizada por el JNE. Las principales funciones de los JEE son las siguientes: inscribir candidatos, expedir credenciales a los personeros de partidos y alianzas, fiscalizar la legalidad del proceso electoral y la votación, velar por el cumplimiento de las resoluciones del JNE, administrar justicia electoral en primera instancia, resolver los problemas que surgen durante el ejercicio del sufragio y el escrutinio en las mesas de votación, e informar al JNE sobre posibles delitos electorales. El JNE decide sobre los recursos de anulación de las resoluciones de los JEE. Estos recursos deben ser presentados dentro de los tres días siguientes a la publicación de la resolución impugnada y se resuelven en audiencias públicas dentro de los tres días siguientes a su recepción por el JNE.

Se observaron algunas deficiencias funcionales en la capacidad del JNE para garantizar una aplicación coherente y uniforme de la justicia electoral. Las deficiencias en la aplicación de la justicia electoral pueden ser una consecuencia de la naturaleza temporal, de la composición y de la autonomía jurisdiccional de los JEE. Dado que su capacidad de toma de decisiones se caracteriza por la independencia, los criterios establecidos por el JNE no siempre se cumplen estrictamente. La MOE UE observó variaciones en la aplicación de los criterios del JNE por parte de los JEE en el tratamiento de casos similares. Esto es una consecuencia de la falta de un mecanismo para incorporar plenamente a los JEE dentro de un sistema jerárquico de justicia electoral que garantice un enfoque común para la toma de decisiones. El JNE sugirió que este cuerpo se beneficiaría de una presencia permanente en los niveles inferiores, supervisada por funcionarios públicos con competencia profesional en la justicia electoral.

Entre las buenas prácticas implementadas por el JNE, la creación de un Centro de Operaciones de Procesos Electorales (COPE) fue una buena iniciativa para centralizar los esfuerzos de monitoreo sobre los JEE. También se está discutiendo una posible modificación de los plazos para la convocatoria de elecciones. En la actualidad hay una falta de coherencia, ya que las elecciones regionales deben ser convocadas con 250 días de anticipación y las elecciones generales en 150 días.

4.2 La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es un organismo autónomo y la autoridad competente para la organización y realización de los procesos electorales. La máxima autoridad, el Jefe Nacional de la ONPE, es nombrado para un mandato de cuatro años por el Consejo Nacional de la Magistratura después de un proceso de concurso público. No pueden ser elegidos como Jefe Nacional los ciudadanos menores de 45 y mayores de 70 años de edad, los candidatos a elección popular, los ciudadanos que pertenezcan o hayan pertenecido o estén en posesión de una posición nacional de dirección en una organización política dentro de los últimos cuatro años, y los miembros de las fuerzas armadas o de la policía nacional en servicio activo. Al igual que el JNE, la alta dirección de la ONPE es susceptible de cambiar cada cuatro años con el nombramiento de un nuevo Jefe Nacional.

En la organización de los procesos electorales, las principales funciones de la ONPE incluyen el diseño de las cédulas de sufragio, las actas electorales y todo otro material electoral en general; preparar y organizar el trabajo de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE) y controlar su gasto y funcionamiento; la formación de miembros de mesas de sufragio, la coordinación con el RENIEC la preparación de los registros de electores, y la organización de los escrutinios y la transmisión de los resultados. Mientras que la ONPE opera esencialmente en la implementación del proceso electoral, también tiene la responsabilidad de supervisar el financiamiento privado de los partidos políticos (véase el capítulo 6). Esta última responsabilidad crea efectivamente una superposición de competencias con el JNE, que es designado por la Constitución como la autoridad para fiscalizar todos los asuntos electorales.

Las ODPE son órganos temporales formados para cada proceso electoral. El Jefe Nacional de la ONPE establece el número, ubicación y organización de las ODPE de acuerdo con los distritos electorales que determina el JNE. Para el proceso electoral de 2016 se observó que las 60 ODPE estaban completamente funcionales a tiempo para implementar las elecciones. Las ODPE son responsables de llevar a cabo todas las medidas necesarias para preparar las elecciones, incluidas la determinación de los lugares de votación, la distribución de las mesas de sufragio, designación y acreditación de los miembros de mesa, la entrega de actas electorales y otros materiales electorales, la difusión de los resultados en cada mesa de sufragio, y la obtención de resultados para la ONPE y para compartir con los JEE.

El artículo 39 de la Ley Electoral prevé que las ODPE y los JEE estén ubicados en el mismo lugar y con una administración compartida. Al igual que en las elecciones anteriores, este

aspecto no se puso en práctica y una vez más se observaron deficiencias de comunicación en este nivel. Esto fue especialmente notable durante el proceso de agregación de resultados de la primera vuelta cuando el flujo de información entre ODPE y JEE fue lento e incompleto, y contribuyó a largas demoras en la agregación y la proclamación de los resultados finales. Para la segunda vuelta se registró una mejora en la comunicación, probablemente debido a las directivas de nivel superior que impusieron plazos administrativos para el procesamiento de los resultados y para la toma de decisión sobre las actas observadas.

Certificación ISO

La ONPE pone gran énfasis en su reciente obtención de la certificación ISO (Organización Internacional de Normalización) para los organismos electorales (ISO/TS 17582). En términos prácticos, el valor de esta certificación es bastante incierto, al no lograr esta nueva iniciativa la mayoría cualificada en las votaciones de 2013 y 2014 en el ISO, por el cual se mantiene como “Especificación técnica” no vinculante, y no como “estándar”¹². Esta posición hizo hincapié en que la norma ISO no constituye una garantía de mejores elecciones y no puede ser utilizada para validar los resultados de las elecciones. La iniciativa ISO tiene ciertamente el valor de fomentar que los organismos electorales mejoren sus procesos electorales y establezcan procedimientos estructurados que puedan ser verificados por auditores externos. Por otro lado, el sistema ISO sólo certifica procedimientos escritos, pero no puede certificar la ejecución práctica de un proceso electoral. Por lo tanto, un organismo electoral puede lograr una certificación ISO sobre la base de sus procedimientos escritos, que posteriormente pueden no verse reflejados en un proceso electoral real.

4.3 Formación del personal electoral

El 7 de marzo la ONPE lanzó su campaña nacional para la formación de los miembros de mesa. La ONPE debía formar a 463.842 miembros de mesa para las 77.307 mesas de sufragio. Los observadores de la UE asistieron a los ejercicios de formación, que se repitieron para la segunda vuelta, y destacaron su buena calidad. Además de producir manuales de formación de alta calidad, la ONPE ofreció una gama de productos de formaciones virtuales, como aplicaciones en Google Play o interfaces ofrecidas en la web que abrieron nuevas vías de formación, y alternativas viables, para el 50% de la población peruana con acceso a Internet. Para complementar estos esfuerzos, se llevaron a cabo dos días de formación a lo largo del país para el personal electoral para la primera vuelta y un día para la segunda vuelta, con el despliegue de más de 22.000 formadores. La ONPE también estableció acuerdos con los principales operadores nacionales de telecomunicaciones para desplegar un sistema de SMS mediante el cual los electores podían enviar un mensaje al 6673 para conocer la ubicación exacta de su mesa de sufragio y si habían sido o no seleccionados como miembros de mesa. Esta última herramienta fue especialmente útil, ya que por primera vez se permitió que los electores en Lima fueran asignados a los locales de votación alfabéticamente de

¹² La Comisión de Venecia discutió la relevancia de un estándar ISO sobre Procesos Electorales en su reunión de diciembre 2014. En esa reunión la postura de la Comisión fue rotundamente negativa con respecto al ISO/TS 17582: “Los procesos electorales difieren de un país a otro y no existe ninguna necesidad para una estandarización como tal. El ISO no es jurídicamente vinculante en ningún país.”

acuerdo a su apellido en lugar del grupo de voto. Esto permitió a la ONPE reducir el número de locales de voto de 107.499 en el 2011 a 77.307 en el 2016. En consecuencia, muchos electores no votaron en el mismo lugar o en la misma mesa de sufragio que en elecciones anteriores, un ejercicio que, en ausencia de una campaña de información masiva, fue sólo parcialmente exitoso para orientar a los electores. La campaña nacional y todos los materiales electorales estuvieron en español, si bien la ONPE informó que las actividades de formación podrían ser practicadas en las lenguas autóctonas a nivel descentralizado. La MOE UE no observó ninguna actividad de formación en lenguas originarias y cree que se podrían hacer esfuerzos adicionales para garantizar que las comunidades indígenas reciban más información electoral en sus lenguas maternas, como parte de los compromisos asumidos por Perú a través de la firma de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CIEDR).

4.4 Educación para el voto

Simultáneamente a la formación del personal electoral, la ONPE llevó a cabo una campaña nacional de educación para el voto. Mientras que los materiales de la educación electoral estaban en español, la ONPE programó espacios de radio en ocho lenguas autóctonas para primera vuelta. Como una herramienta de formación y para que los electores se familiaricen con el voto electrónico, la ONPE se estableció en 53 emplazamientos en todo el área metropolitana de Lima, en centros comerciales y espacios públicos donde se podía simular el ejercicio de la votación electrónica. Los partidos políticos sintieron que la ONPE no hizo lo suficiente para informar al electorado sobre los procedimientos de votación electrónica y pidieron que se duplicasen sus esfuerzos educativos para la segunda vuelta. La ONPE llevó a cabo un programa de sensibilización para reclutar a jóvenes voluntarios de las universidades y de la Asociación de Scouts de Perú.

En el marco del proyecto *Voto Informado*, el JNE emitió anuncios de radio y televisión durante el período final de la campaña antes de las dos vueltas. El JNE también organizó debates entre los candidatos presidenciales, en cooperación con instituciones académicas y organizaciones tales como IDEA Internacional. Los debates fueron bien estructurados y dieron a los electores la oportunidad de comparar y contrastar las plataformas y los argumentos de los distintos candidatos. Esto fue especialmente cierto en los debates organizados para la segunda vuelta, que se realizaron fuera de Lima por primera vez en la historia del país. Estos debates descentralizados incluyeron cuestiones regionales planteadas por la sociedad civil y ciudadanos individuales. La ONPE lanzó simultáneamente unos programas de educación para el voto para fomentar la participación de los electores y dar a conocer las diferentes propuestas políticas. De este modo, fue notoria la repetición de esfuerzos entre la ONPE y el JNE para el desarrollo de una programación de la educación al voto.

4.5 Adquisiciones y operaciones

La adquisición de los materiales electorales debe llevarse a cabo de conformidad con los procedimientos previstos en la Ley de Contrataciones del Estado. El artículo 23 de esta ley incluye procedimientos especiales para “situaciones de emergencia”, para permitir intervenciones rápidas y adquisiciones en situaciones en las que prima el tiempo, como las que pueden presentarse durante los procesos electorales. El mecanismo de emergencia permite a la ONPE gestionar en plazos relativamente cortos los contratos que en caso de no ser concluidos podrían afectar negativamente a las diferentes etapas del proceso electoral. Los observadores de la UE señalaron que hubo algunas críticas de favoritismo en la adjudicación de contratos, sobre todo con respecto al transporte de los materiales electorales. Para la contratación de personal durante los períodos electorales, tanto el JNE como la ONPE no están sujetos a los procedimientos administrativos previstos en la Ley de Contrataciones del Estado y la Ley de Contratos Administrativos de Servicios. Las autoridades electorales utilizan contratos de “prestación de servicios”, de conformidad con la autoridad que les otorga la Ley de Presupuestos para el año fiscal 2016. Esto permite a los órganos electorales hacer contratos con trabajadores temporales relativamente rápido, sin el costo y las responsabilidades asociadas a un personal de tipo permanente. Para procesos electorales futuros, la ONPE será sancionada si no cumple con el umbral del 5% para la contratación de personas con necesidades especiales. Para las elecciones generales de 2016, la MOE UE pudo observar modificaciones de última hora en las condiciones contractuales del personal de corto plazo que suscitaron la necesidad de una auditoría externa.

4.6 El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) es la entidad responsable de organizar y mantener el único registro de identificación nacional, y tiene entre sus funciones la actualización de la información de estado civil. El Consejo Nacional de la Magistratura nombra al Jefe Nacional del RENIEC por un mandato de cuatro años después de un proceso de concurso público. No pueden ser elegidos Jefe Nacional los candidatos a elección popular y los ciudadanos que pertenezcan o hayan pertenecido o estén en posesión de una posición nacional de liderazgo en una organización política en los últimos cuatro años. El RENIEC, en cooperación con la ONPE, también es responsable de preparar, mantener y actualizar el registro de electores. El Documento Nacional de Identidad (DNI) producido por el RENIEC es el único documento válido para votar. Para llevar a cabo su tarea, el RENIEC cuenta con más de 400 oficinas en todo el país.

4.7 Voto electrónico

La ONPE comenzó a implementar el voto electrónico en el año 2011. Desde entonces, poco a poco se amplió su aplicación, de conformidad con los requisitos legislativos de 2014 para la introducción progresiva de las nuevas tecnologías en las administraciones del Estado a nivel

nacional. Para el proceso de 2016, la ONPE planificó una ampliación del voto electrónico a 30 distritos que abarcarían tres millones de electores y 8.871 locales de votación. Este plan se postergó después que los partidos políticos expresaron públicamente su desconfianza en el sistema. Las preocupaciones fueron elevadas a la MOE UE a pesar del hecho de que el Reglamento sobre el Voto Electrónico es una importante medida de transparencia y creación de confianza que permite a los representantes de los partidos políticos solicitar una verificación manual de los resultados antes de firmar el acta electoral –algo que hicieron los partidos políticos en la práctica. Invocando presiones políticas y a cinco días de las elecciones, la ONPE redujo considerablemente el alcance del voto electrónico a 2.194 locales de votación, o 743.169 electores. La decisión de la ONPE contribuyó a aumentar la confianza de los partidos políticos en un momento clave del proceso. Una razón adicional para la decisión fue que la ONPE había formado a menos de la mitad del personal de votación necesario y había informado a sólo una pequeña parte de los electores sobre los procedimientos de votación electrónica.

Para la segunda vuelta, en contra de sus indicaciones iniciales, la ONPE no extendió la votación electrónica más allá de los 19 distritos electorales en los que se había aplicado para la primera vuelta. La ONPE anunció que esta decisión se produjo tras un acuerdo consensuado entre la ONPE, el JNE y las dos fuerzas políticas participantes. Durante la jornada electoral la MOE UE no observó dificultades significativas en el uso del sistema de votación electrónica. En vista de la implementación del sistema de votación electrónico que está prevista a nivel nacional, sería importante que la ONPE configurase un sistema de auditorías externas para acompañar todas las etapas del proceso, y que diera a conocer los planes de desarrollo de software mediante procedimientos de adquisición transparentes sobre los costos globales de la implementación progresiva. Esta información deberá dar detalle de los costos de mantenimiento y formación.

4.8 Percepción pública sobre la administración electoral y cooperación con la MOE UE

Los órganos de la administración electoral de Perú han disfrutado de un alto grado de credibilidad desde el retorno del país a la democracia en 2001. En comparación con los procesos electorales anteriores, la coordinación entre los tres organismos ha mejorado notablemente. La incertidumbre sobre la elegibilidad de varios candidatos de alto perfil, que llegó hasta el día de la votación, puso a los organismos electorales en el centro de atención como nunca antes. De acuerdo con las encuestas de opinión, la confianza del público en el JNE y la ONPE se vio afectada de manera negativa. Una encuesta de opinión de IPSOS de septiembre de 2015 reveló una confianza del 83% del público en el RENIEC, un 63% en la ONPE, y un 50% en el JNE. Otra encuesta de opinión de IPSOS de marzo de 2016 mostró un descenso, con un 62% y un 48% de confianza en la ONPE y en el JNE, respectivamente.

La misión mantuvo reuniones regulares con el Pleno del JNE y sus diferentes divisiones, y con el Registro de Organizaciones Políticas (ROP). Las relaciones tuvieron siempre un tono cordial y hubo un abierto y oportuno intercambio de información, lo que facilitó en gran medida la capacidad de la MOE UE para comprender y analizar la situación según iba

evolucionando. La MOE UE estuvo presente en sesiones públicas del JNE y los JEE. A su vez, el JNE participó en las sesiones de formación de los observadores de la MOE UE. La MOE UE también se reunió en varias ocasiones con el Jefe Nacional de la ONPE y su dirección. Adicionalmente, y con mayor frecuencia, la misión se reunió con el personal técnico de la ONPE. A veces, el protocolo de comunicaciones establecido por la ONPE, que requiere canalizar todas las solicitudes de información y de reuniones a través del Responsable de Comunicación y Relaciones Corporativas, ralentizó los contactos necesarios. La misión fue invitada a numerosos eventos organizados por la ONPE en la capital y en todo el país, incluidas las reuniones de coordinación, las sesiones de formación de miembros de mesa, la impresión de materiales electorales sensibles, las simulaciones de la transmisión de resultados y ferias de información. La ONPE participó en las sesiones de formación organizadas para los observadores de la MOE UE.

4.9 La duplicación de la capacidad funcional entre los órganos de la administración electoral

En el pasado, la relación entre el JNE y la ONPE fue a menudo conflictiva. Esto fue en parte una consecuencia de la Constitución de 1993, que asignó a la nueva ONPE competencias que habían pertenecido anteriormente al JNE. Esta situación se agravó con la Ley de Organizaciones Políticas de 2003 que creó dentro de la ONPE la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, lo cual fue percibido como una invasión de la autoridad constitucional del JNE para supervisar el proceso electoral. La cooperación entre el JNE, la ONPE y el RENIEC ha mejorado desde la celebración de las elecciones locales de 2013, y se observó una mejor colaboración entre los órganos electorales en las elecciones generales de 2016. Sin embargo, existen todavía áreas donde los cambios funcionales estructurales podrían mejorar aún más la cooperación global y evitar la duplicación de esfuerzos. La misión observó tres áreas principales en las que las capacidades funcionales del JNE, de la ONPE y del RENIEC presentan superposiciones notables que podrían eliminarse en futuras reformas:

❖ La supervisión y la auditoría electorales. Mientras que el marco constitucional asigna al JNE la autoridad para supervisar todos los asuntos electorales, la Ley de Organizaciones Políticas asigna a la ONPE la responsabilidad de supervisar la financiación privada de los partidos políticos. El sistema electoral previsto en la Constitución de 1993 contempla dos cuerpos electorales, uno encargado de la administración de las elecciones para garantizar la independencia del poder ejecutivo, y el otro encargado de administrar la justicia electoral y de supervisar la legalidad de los procesos electorales. Sin embargo, subsecuentes modificaciones a la Ley han difuminado las líneas de competencia iniciales y la actual distribución de responsabilidades entre el JNE, la ONPE, y el RENIEC podría no reflejar plenamente el diseño constitucional original.

❖ La educación electoral y cívica. El JNE se encarga de dos tipos de actividades de educación electoral: a) programas de formación para los miembros de los tres organismos electorales, a través de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana,

(DNEF); b) programas de educación electoral destinados a fomentar la conciencia cívica, a cargo de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG). Por su parte, la ONPE está autorizada a diseñar y llevar a cabo programas de formación operacional para los miembros de las mesas y para el electorado durante el proceso electoral. Esto comprende la organización de campañas para la formación del votante y de los miembros de las mesas, la distribución de materiales, las relaciones con los medios de comunicación, la comunicación con trabajadores específicos de las mesas y la diseminación de los resultados electorales. La ONPE también está a cargo de suministrar asistencia técnica a las organizaciones políticas y a los grupos de la sociedad civil.

En la práctica, el programa de formación del JNE y de la ONPE está dirigido a los mismos grupos: estudiantes, jóvenes, mujeres y grupos indígenas. Las autoridades electorales no financian programas permanentes para fortalecer las prácticas democráticas o a las organizaciones políticas. En el caso de las administraciones electorales de América Latina con dos cuerpos electorales, una encargada de administrar las elecciones y la otra destinada a supervisar la integridad legal de las mismas, el primero es el que tiene usualmente la competencia para desarrollar los programas de educación e información electoral.

❖ La verificación de firmas para el registro de las organizaciones políticas: la Ley de Organizaciones Políticas establece que la inscripción de las organizaciones políticas está a cargo del Registro de Organizaciones Políticas (ROP), dependiente del JNE. A pesar de ello, los materiales necesarios para llevar a cabo el registro son producidos y vendidos por la ONPE. Mientras el JNE está a cargo del registro, tanto la ONPE como el RENIEC son responsables de la verificación de la autenticidad de las firmas y de los Documentos Nacionales de Identidad (DNI): la ONPE verifica las firmas y los DNI para las Listas de Adherentes, mientras el RENIEC verifica los mismos para las Actas de Constitución de Comités Partidarios.

Más allá de constituir una innecesaria repetición de esfuerzos, la duplicación de responsabilidades mencionada arriba implica también un gasto innecesario de dinero público.

SECCIÓN IV – Los componentes electorales

5. La justicia electoral

5.1 El sistema de resolución de disputas electorales

Los 60 Jurados Especiales Electorales descentralizados (JEE) administran la justicia electoral en primera instancia. Los recursos contra las decisiones de los JEE son adjudicados por el JNE. Las decisiones del JNE son finales sobre los méritos del caso; sólo pueden ser recurridas en segunda instancia por alegaciones de violaciones de garantías procesales. El diseño institucional no permite la revisión judicial por un órgano jurisdiccional diferente. La Constitución prohíbe cualquier recurso posterior sobre las decisiones adoptadas por el JNE. Sin embargo, en defensa de los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional dictó jurisprudencia con argumentos de apoyo para permitir un control de constitucionalidad.

El sistema de resolución de disputas ofrece amplias oportunidades en varias etapas del proceso electoral a grupos de actores identificados o a los personeros de los partidos para presentar tachas. Las tachas son permitidas para la selección de los miembros de mesa, el registro de candidatos y el registro de las organizaciones políticas, entre otras instancias. Los plazos para presentar tachas y los plazos para las decisiones del JNE varían, pero suelen ser cortos y dentro de tres a cinco días. En algunos casos, se requiere que el peticionario deposite una suma determinada como criterio necesario para la aceptación de la tacha¹³. La MOE UE considera que se debe prestar especial atención a la adjudicación rápida y oportuna de las tachas y recursos a fin de evitar que las adjudicaciones incidan sobre las fases posteriores del proceso, especialmente con respecto a los candidatos registrados en tiempo de campaña. La Ley Electoral podría considerar en futuro la incorporación de otras causas de tacha como pudieran ser las tachas contra las organizaciones políticas por violar los requisitos de democracia interna.

La petición masiva de tachas relativas al artículo 42 en el proceso de 2016 puso de relieve la falta de unidad institucional entre el JNE y sus 60 JEE en mayor medida que en elecciones precedentes. La MOE UE considera que esta limitación estructural está en el centro de las inconsistentes y en ocasiones contradictorias resoluciones que contribuyeron a propagar la incertidumbre en la campaña electoral. Los magistrados asignados a diferentes JEE no se sienten como parte de la misma institución, y mucho menos dependientes del JNE. Son destacados temporalmente a estos organismos para practicar la justicia electoral, y tales asignaciones no se consideran particularmente de prestigio entre los magistrados, generando muchas veces una falta de interés y un escaso conocimiento legal electoral. La naturaleza temporal de estas designaciones no contribuye a mejorar el necesario sentido de pertenencia ni a promover un entendimiento común de los principios de la justicia electoral.

¹³ En el caso de una tacha en contra del registro de un partido político, grupo político o alianza, el artículo 102 de la Ley Electoral exige un depósito de 19.750 PEN, el equivalente a 5.200 euros. Este depósito es devuelto en el caso de aceptarse la tacha.

Las decisiones tomadas por el JNE y los JEE durante la campaña electoral estuvieron en el centro de los debates y fueron motivo de preocupación para los partidos políticos y la sociedad civil, especialmente durante el período previo a la primera vuelta de las elecciones. El funcionamiento del JNE y de los JEE refleja el *modus operandi* de los tribunales de justicia, que cuentan con una amplia autonomía en los diferentes niveles de la jurisdicción y donde cada juez aplica la ley de acuerdo a su propia interpretación y dentro de sus facultades discrecionales. Mientras que la autonomía del poder judicial es esencial para garantizar su independencia, la posibilidad de encontrarse con 60 decisiones diferentes por parte de los JEE sobre el mismo asunto da lugar a la percepción de que se toman decisiones contradictorias y de que existe una falta de unidad institucional entre los mecanismos de justicia electoral¹⁴.

5.2 Casos preelectorales

En el período previo a las elecciones del 10 de abril se generó una importante inestabilidad provocada por las tardías tachas de exclusión de candidatos acusados de entrega de dádivas y de omisión de información en sus hojas de vida. En ambos casos, la sanción prevista es directamente la exclusión del candidato registrado, que puede ocurrir hasta el día de la elección en los casos de acusación por entrega de dádivas y hasta 10 días antes en el caso de las disposiciones sobre información incompleta en las hojas de vida. La MOE UE considera que la falta de criterios de gradualidad y de proporcionalidad en las sanciones fue un elemento que perturbó considerablemente el período preelectoral y que debería ser reconsiderado. El JNE compartió la opinión de que estas sanciones de exclusión son desproporcionadas y deberían ser revisadas en el futuro para introducir sanciones graduales. La MOE UE participó en la mayoría de las sesiones celebradas por el JNE y también observó con frecuencia el trabajo de los JEE, destacando su transparencia y un acceso constante a la información.

5.2.1 La exclusión de un candidato presidencial debido a irregularidades en el registro de partidos: el caso de Julio Guzmán

El caso preelectoral que atrajo la mayor atención a nivel nacional e internacional fue la decisión del JNE de excluir al partido *Todos por el Perú* (TPP) de todas las elecciones, incluida la fórmula presidencial encabezada por Julio Guzmán. El JNE, en su decisión final tomada por una controvertida mayoría de votos (3-2), llegó a la conclusión de que el TPP no cumplió con sus propias reglas internas y por lo tanto no tenía derecho a inscribir candidatos para las elecciones generales de 2016. El presidente del JNE votó en contra de la mayoría del Pleno, dejando entrever con su voto la necesidad de "evaluar plenamente las decisiones del partido y evitar un impacto irracional y desproporcionado". El controvertido voto mayoritario del JNE en este caso, pone de relieve las diferentes interpretaciones de los dos principios constitucionales que estaban en cuestión. La mayoría del pleno del JNE dio prioridad a seguir estrictamente la ley, considerando que las exigencias de democracia interna son de carácter

¹⁴ La Defensoría del Pueblo, en un comunicado del 23 de marzo, instó al "JNE y JEE a resolver con celeridad las controversias pendientes con decisiones que respondan a principios constitucionales con racionalidad e imparcialidad y que estas sean informadas a la ciudadanía con la mayor transparencia". Asimismo, reconoció el papel del JNE para corregir los errores o deficiencias en los que pudieran haber incurrido los JEE.

constitucional, y por consiguiente deben ser plenamente respetadas. La minoría (que incluyó el voto del presidente del JNE) puso en cambio en evidencia el derecho constitucional y el internacionalmente reconocido principio de la participación política, tanto el derecho a presentarse como candidato como el derecho de los electores a elegir un candidato de su preferencia. Los dos miembros discrepantes del JNE, explicando el origen de su voto en la decisión oficial, reconocieron la debilidad estructural de TPP, ya que el partido no supo implementar sus leyes internas de una manera eficiente y en el plazo requerido. Los subsiguientes recursos presentados ante el JNE no alteraron su decisión, y no se presentaron recursos ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, Guzmán presentó un recurso el 17 de marzo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pidiendo medidas provisionales y cautelares cuya resolución aún está pendiente.

5.2.2 Casos de exclusión por entrega de dádivas

Se presentaron un total de 67 casos de exclusión de candidatos de todas las elecciones, basados en el artículo 42 de la Ley de Organizaciones Políticas. Estos casos hicieron aflorar ciertas debilidades en la regulación de las organizaciones políticas y una falta de preparación por parte de las estructuras de justicia electoral para hacer frente de manera consistente en sus resoluciones de primera y segunda instancia. Se presentaron peticiones de exclusión de candidatos por acusaciones de entrega de dádivas hasta la jornada electoral¹⁵. Para limitar la presentación de otras peticiones sobre entrega de dádivas, el JNE decidió invocar una sentencia del Tribunal Constitucional de 2012 como precedente. Según este precedente, después de la jornada electoral, un candidato recientemente elegido no puede ser excluido por una decisión posterior del JNE que se refiera al periodo preelectoral¹⁶. La sentencia dictamina que los retrasos en las decisiones del JNE no pueden influir negativamente en las decisiones de los electores después de la jornada electoral.

La aplicación del artículo 42 provocó la descalificación de uno de los candidatos presidenciales (César Acuña de la APP, ver abajo), de un candidato a la vicepresidencia (Vladimiro Huaroc del FP) y de un candidato al Congreso (Mauricio Vila del PPK) acusados de entrega de dádivas durante actos de campaña electoral. Sin embargo, la mayor controversia la originó la candidata presidencial del FP, Keiko Fujimori (ver abajo).

El caso de César Acuña

Uno de los casos con mayor impacto mediático fue el del candidato presidencial César Acuña, antiguo gobernador regional de La Libertad, líder del partido *Alianza por el Progreso del Perú* (APP) y fundador de la Universidad César Vallejo. El JNE excluyó la candidatura de César Acuña por entrega de dinero en efectivo a ciudadanos como parte de su campaña electoral el 8 de febrero en Piura y el 10 de febrero en Lima. Dichas acusaciones fueron grabadas en un vídeo que circuló en Internet y fueron confirmadas por la Dirección Nacional

¹⁵ Se presentaron dos peticiones ante el JNE el 10 de abril: una contra el candidato presidencial Alan García y una segunda contra Pedro Pablo Kuczynski. Ambas fueron desestimadas.

¹⁶ El Tribunal Constitucional del Perú se pronunció en el 2012 resolviendo que el JNE debe aplicar el principio jurídico preclusión para actos propios y en relación al calendario electoral, por consiguiente no puede recibir peticiones para la exclusión de candidatos una vez pasado el plazo estipulado en la ley. Véase: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/05448-2011-AA.html>

de Fiscalización y Procesos Electorales del JNE el 22 de febrero de 2016. El 4 de marzo el Jurado Electoral Especial (JEE) de Lima 1 falló unánimemente contra el partido del Sr. Acuña, declarando a este último no elegible como candidato por violar el artículo 42 de la Ley de Organizaciones Políticas por entrega de dádivas. La apelación del Sr. Acuña ante el JNE para revertir la decisión del JEE no prosperó. En un último intento por revertir la decisión, la APP presentó un recurso extraordinario por violación del proceso debido. Al día siguiente, el JNE declaró el recurso improcedente. Los abogados del Sr. Acuña presentaron una apelación ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La decisión sobre el caso del Sr. Acuña, considerada en términos generales como apropiada sobre la base de la evidencia presentada, tuvo un impacto considerable en los medios de comunicación por supuestas similitudes con otro caso de inculpación por entrega de dádivas que implicó a la candidata presidencial del partido FP, Keiko Fujimori.

El caso de Keiko Fujimori

La Sra. Fujimori fue acusada de entregar donaciones monetarias y mercancías a partidarios en un concurso de baile organizado por *Factor K*, una asociación cercana a su partido, Fuerza Popular. El JNE desestimó el caso afirmando que las donaciones monetarias no eran directamente atribuibles a la Sra. Fujimori y por lo tanto no fue posible determinar si hubo violación del artículo 42. El fallo del JNE fue por un voto mayoritario de 3 contra 2. El Presidente del JNE votó a favor de mantener la candidatura de la Sra. Fujimori. El JNE dictaminó también en contra de una apelación que pedía su exclusión.

En su fallo, el presidente del JNE subrayó la responsabilidad del Congreso de aprobar los polémicos cambios a la Ley de Organizaciones Políticas en una etapa tan avanzada del proceso, reiterando el difícil papel que el JNE tuvo que llevar a cabo con la nueva ley que entró en vigor después de la convocatoria a elecciones y que fue emitida sin un reglamento. Además, la decisión también confirmó que sólo el JNE puede interpretar la ley y que los JEE están obligados a respetar las directrices emitidas.

5.2.3 Casos de exclusión por consignar información falsa en las hojas de vida de los candidatos

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley de Organizaciones Políticas, todos los candidatos están obligados a proporcionar sus hojas de vida detalladas para ser publicadas en las páginas web de los partidos políticos y del JNE para la consulta pública. La MOE UE observó que varios JEE analizaron con diferentes perspectivas las hojas de vida de los candidatos, en busca de información inexacta o insuficiente, incluyendo condenas judiciales de carácter específico. Antes de la primera jornada electoral del 10 de abril, unos 24 candidatos para el Congreso fueron excluidos por el JNE. Para la segunda vuelta, se presentó una apelación sobre la exactitud de la información contenida en la hoja de vida del candidato presidencial del PPK. El JEE Lima 1 desestimó el caso. Mientras que algunos JEE aplicaron la ley de manera estricta y excluyeron a candidatos en base a la verificación de las infracciones, otros JEE permitieron a los candidatos la oportunidad de presentar pruebas adicionales o documentación faltantes. Los candidatos excluidos podían ser sustituidos hasta el final del

plazo para la inscripción de candidatos del 10 de febrero. Las exclusiones de candidatos tan cerca a la fecha de las elecciones introdujeron un elemento adicional de incertidumbre que podría evitarse en cierta medida con una oportuna comprobación por los JEE y los partidos políticos de la información consignada en las hojas de vida.

5.3 Recursos y apelaciones poselectorales (elecciones del 10 de abril)

La ONPE informó que 20.500 actas de resultados fueron clasificadas como observadas y enviadas a los JEE correspondientes para su adjudicación. Las actas de resultados son clasificadas como observadas en caso de errores matemáticos, ilegibilidad o por impugnación de un voto durante el escrutinio, entre otras causas. Los JEE aceptaron o invalidaron dichas actas. De un total de 70.000, sólo 1.032 eran referentes a las elecciones presidenciales, mientras que la mayoría fueron actas para las elecciones del Congreso.

La resolución de los recursos contra actas electorales formuladas ante las JEE puede ser apelada ante el JNE, salvo que se refieran a votos objetados, en cuyo caso se decidieron en audiencias públicas de segunda instancia de las JEE. El JNE resolvió 270 recursos en la primera vuelta. La mayoría de estos, unos 184, tenía que ver con decisiones sobre actas electorales observadas. El JNE revisó también 20 recursos extraordinarios relativos a la violación del proceso debido dentro del plazo legal. Todos los recursos extraordinarios fueron desestimados por el JNE.

Decisiones del JNE - 10 de abril de 2016

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	NÚMERO DE DECISIONES
Elecciones generales 2016	Petición sobre actas electorales presentadas en mesas de votación	1
	Apelaciones de actas observadas	184
	Petición sobre nulidad de los resultados electorales en distritos electorales	1
	Petición sobre mesas de votación	2
	Solicitud	1
	Quejas	61
	Recursos extraordinarios contra decisiones del JNE (por violación del proceso debido)	20
Número total de decisiones adoptadas por el JNE		270

Fuente: JNE

5.4 Recursos y apelaciones poselectorales (elecciones del 5 de junio)

Para la segunda vuelta el número de actas observadas fue significativamente menor. De un total de 77.307 actas, 1.637 fueron observadas y enviadas a los JEE para ser resueltas. Esto se debe en parte al hecho de que hubiera una única acta electoral en cada mesa de sufragio, lo cual facilitó la redacción y limitó los posibles errores aritméticos. Las 409 actas aproximadamente que fueron observadas por votos impugnados fueron resueltas en segunda instancia por los JEE. Los JEE anularon unas 341 actas, invalidando por consiguiente sus votos, y validaron 877 actas.

El JNE terminó la revisión de un total de 313 apelaciones el 14 de junio. Fuerza *Popular* (FP) presentó unas 295 apelaciones mientras que 18 fueron presentadas por el PPK. La mayoría (un 40%) de las apelaciones presentadas provinieron de la región de Lima, mientras que un 12% provino de la región adyacente del Callao, dos de las regiones más pobladas del país. Los abogados del FP estuvieron ausentes durante las audiencias públicas del JNE. El JNE resolvió todas las apelaciones contra decisiones del JEE y partidos dentro de los plazos establecidos. No se presentaron recursos extraordinarios.

Las resoluciones del JNE sobre las apelaciones fueron publicadas en la página web del JNE. La mayoría confirmaron las sentencias de los JEE de primera instancia. Las decisiones de estas adjudicaciones fueron devueltas a las ODPE y los JEE para proseguir con el proceso de tabulación y el anuncio de los resultados. El JNE otorgó credenciales al nuevo presidente electo y a los dos vicepresidentes el 28 de junio.

6. Financiamiento político

6.1 El marco legal

La Ley de Partidos Políticos (N° 28094) establece un sistema de financiamiento mixto, público y privado. Las disposiciones más importantes sobre este sistema se encuentran en el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de los Fondos Partidarios N° 060-2005-J /ONPE y en la Ley de Organizaciones Políticas (N° 30414). El financiamiento público directo de las organizaciones políticas, que la ley considera como necesario tanto para fortalecer las organizaciones políticas como para proporcionarles una mayor autonomía, nunca se ha hecho efectivo. Por otra parte, si bien existen limitaciones sobre las donaciones individuales, no hay límites sobre el gasto de los partidos políticos. La combinación de estos factores genera desequilibrios y abre la puerta a contribuciones ilícitas dentro de la política. En este marco, es importante mencionar el artículo 42 de la Ley 30414, una modificación que, tal y como se describe en el capítulo 3 se aprobó apresuradamente, una vez que las elecciones ya habían sido convocadas, y que se mantuvo sin regular. Esta disposición fue una medida populista aprobada para frenar las formas más evidentes de entrega de dádivas. Sin embargo, generó mucha incertidumbre y no enfrentó los problemas de fondo en el ámbito del financiamiento político.

Esta nueva incertidumbre, acompañada por la crónica falta de medidas de transparencia, monitoreo y rendición de cuentas en el marco legal, llevó el actual sistema de financiamiento de partidos a ser uno de los principales temas de debate en la campaña electoral de 2016. El marco legal vigente no prevé límites legales al financiamiento o a los gastos de campaña, o restricciones al financiamiento privado extranjero. No existen mecanismos de monitoreo y aplicación eficaces en las disposiciones de financiación política existentes. En general, los candidatos no informan a los partidos políticos sobre todos sus ingresos y gastos. Esto produce notables incoherencias entre los gastos que los partidos políticos realizan y la información proporcionada a la autoridad electoral. A pesar de la obligación legal de que los partidos políticos declaren sus ingresos, al igual que el origen y la cuantía de financiamiento para la campaña, el marco de referencia actual es a la vez frágil y permisivo. El marco no otorga ni al JNE ni a la ONPE los instrumentos necesarios para auditar y monitorear los informes financieros de los partidos políticos, ni para sancionarlos adecuadamente en caso de violaciones.

6.2 Fuentes de financiamiento

El financiamiento de los partidos depende totalmente de fuentes de financiación privada. Los partidos políticos no tienen recursos económicos suficientes, y en períodos no electorales reducen considerablemente sus actividades e instalaciones.

Con las modificaciones introducidas a la Ley N° 30414, los partidos políticos finalmente tendrán el derecho de obtener financiamiento público directo en base al número de votos y escaños obtenidos en las últimas elecciones al Congreso. No se permitirá el financiamiento

directo a los candidatos. Los fondos serán recibidos por los partidos políticos para su uso en actividades de formación e investigación durante los cinco años siguientes a la elección, así como para los gastos operativos ordinarios, pero no se prohíbe el uso de financiamiento público en las campañas electorales. La transferencia de fondos a cada partido político debe hacerse a razón de una quinta parte por año, el 40% distribuido en partes iguales entre todos los partidos políticos representados en el Congreso y el 60% en proporción a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso. La ley no aclara cómo proceder en caso de alianzas. Una forma de financiamiento público indirecto durante la fase final de la campaña (entre 30 y dos días previos a las elecciones) está disponible a través de los tiempos de antena gratuitos (*franja electoral*) asignados a las organizaciones políticas por la ONPE, de acuerdo con los criterios de equidad, entre treinta y dos días antes del día de las elecciones generales.

En cuanto al financiamiento privado, los partidos políticos pueden recibir recursos tales como las tasas y las contribuciones en efectivo de sus miembros o de las actividades del partido político y los ingresos procedentes de sus propios activos, y de personas o empresas nacionales o extranjeras. La contribución no podrá superar la cantidad establecida por la ley, (60 Unidades Impositivas Tributarias, aproximadamente 237.000 PEN por contribuyente, o 30 UIT, unos 118.500 PEN, en el caso de donantes anónimos) y se exige que los partidos políticos informen a la ONPE sobre su lista de contribuyentes. Además, los partidos también pueden tomar préstamos para financiar las actividades de campaña. No se les permite a los candidatos recibir directamente las contribuciones, en efectivo o en especie. Las contribuciones políticas se deben depositar en las cuentas del partido y no en cuentas individuales. Los partidos políticos no pueden recibir contribuciones de otros partidos políticos ni de gobiernos extranjeros, excepto cuando las contribuciones se destinen a la formación, la educación y la investigación. Sin embargo, las limitaciones de los mecanismos de monitoreo impiden determinar si el financiamiento privado se desembolsa directamente a los candidatos sin ser contabilizado en violación de las normas descritas anteriormente.

6.3 Gastos de campaña

No existen límites legales o cortapisas de otro tipo para la recaudación de fondos o para gastos de campaña. Los candidatos y los partidos políticos están obligados a informar de las fuentes de financiamiento y a presentar las cuentas de sus gastos de campaña a las autoridades competentes. Los responsables oficiales del financiamiento durante la campaña son los representantes legales de los partidos y los tesoreros oficiales. Los candidatos no pueden recibir fondos sin el conocimiento del partido. Sin embargo, durante la campaña los candidatos reciben aportes directos que normalmente no pasan a través de los canales habilitados oficialmente. En consecuencia, los candidatos reciben dinero directamente, lo cual es extremadamente difícil de documentar o fiscalizar. En esta campaña las principales fuentes de financiación fueron las contribuciones de los candidatos a sus partidos políticos, las contribuciones de personas físicas o jurídicas y las actividades políticas de los mismos partidos políticos, tales como la celebración de cócteles o loterías.

La ONPE y el JNE son nominalmente responsables de la aplicación y el cumplimiento de las normas de financiamiento de la campaña. En la práctica, carecen de poder efectivo para sancionar a los partidos por omisión o falsificación. La ONPE es responsable de la verificación y control de las actividades financieras y económicas externas de las organizaciones políticas y de la asignación del tiempo de antena. Además, impone sanciones económicas a los partidos políticos que incumplan las normas establecidas. El trabajo de la ONPE durante el proceso electoral ha sido eficiente y transparente en la divulgación de toda la información que le fue comunicada, así como en la divulgación de los nombres de los contribuyentes. Los partidos políticos, a través de sus representantes legales y sus tesoreros, están obligados a informar sobre sus fuentes de financiamiento y a presentar las cuentas de su campaña a la ONPE, que, junto con el JNE, son responsables de la aplicación y el cumplimiento de las normas de financiamiento de las campañas. Sin embargo, la ley no otorga suficientes poderes de investigación y monitoreo a la ONPE para poder indagar sobre todo aquello que no se le comunica. La tarea principal de la ONPE se limitó a la verificación y fiscalización de los gastos declarados. Aunque la ONPE ha sancionado con multas en pocas ocasiones, no hay ninguna indicación de que estas hayan sido pagadas o que hayan generado mejoras en el cumplimiento por parte de los partidos políticos. El órgano electoral no es competente para llevar a cabo auditorías financieras a los partidos políticos, y las organizaciones políticas pueden apelar las decisiones emitidas por la ONPE ante otros órganos judiciales.

6.4 Divulgación y presentación de informes

Se exige a las organizaciones políticas informar detalladamente a la ONPE sobre sus contribuciones y gastos, tanto durante como fuera de los periodos de campaña electoral. Las organizaciones políticas deben presentar un informe financiero en el plazo de seis meses a partir del cierre de cada año fiscal con una lista de las contribuciones recibidas, que contiene la cantidad de cada contribución así como los nombres y direcciones de los contribuyentes. También están obligados a presentar informes bimensuales de las contribuciones recibidas y de los gastos efectuados durante la campaña electoral, lo que supone un total de cinco informes durante la primera vuelta y dos informes durante la segunda vuelta. Los partidos políticos tienen un año para subsanar las irregularidades que se encuentran en sus informes. La ONPE pone pública en su página web la información, incluido el listado detallado de los contribuyentes.

La mayor parte de los partidos políticos no ofrece información detallada acerca de los principales contribuyentes individuales o sobre los fondos recaudados mediante las actividades de campaña. La ONPE ha encontrado cantidades significativas, relativas a las actividades promocionales y los gastos de publicidad, que no se detallan en los informes de los partidos. En la práctica, muchos candidatos y partidos políticos reciben contribuciones que no se declaran. Los candidatos a menudo reciben contribuciones directas para sus propias campañas electorales sin notificar a su partido, a pesar de la obligación de los partidos de informar a la ONPE. Aunque el JNE y la ONPE tienen un acuerdo con la Unidad de

Inteligencia Financiera (UIF) para revisar la información sobre los candidatos y sus donantes, la UIF tiene prerrogativas de investigación muy limitadas (sólo recopila los datos relacionados con la existencia de transacciones ilegales, compras alimentarias o quejas). La información relativa a los ingresos reales, así como las operaciones bancarias de los candidatos o de sus donantes, quedan fuera del alcance de la supervisión de la UIF debido a la protección constitucional del secreto bancario.

De acuerdo con los datos contenidos en el informe publicado por la ONPE, entre noviembre de 2015 y abril de 2016 las organizaciones políticas informaron de gastos por más de 13.725.444 euros. La información consolidada de los informes indica que el partido que informó del mayor gasto de campaña fue *Alianza por el Progreso* (APP), seguido por *Fuerza Popular* (FP), *Alianza Popular* (AP) y *Peruanos Por el Kambio* (PPK). En general, APP registró el gasto más elevado en cuanto a la publicidad en la televisión y la radio, mientras que *Solidaridad Nacional-UPP*, FP, AP y PPK contabilizaron los gastos más elevados en el rubro de publicidad en exteriores. Los mayores gastos en publicidad en los medios impresos fueron los comunicados por el PPK, FP, APP y *Solidaridad Nacional-UPP*.

Para la segunda vuelta, la ONPE publicó dos informes. La información consolidada indica que el FP informó de unos ingresos por valor de 2.286.846,45 PEN y gastos de 1.883.817,81 PEN, mientras que el PPK ingresó 1.451.582,40 PEN y realizó gastos por valor de 3.279.476,93 PEN.

En su conjunto, los costos de campaña informados por la ONPE fueron aproximadamente de 66.423.000 PEN (aproximadamente 16,5 millones de euros). De acuerdo con las declaraciones de las organizaciones políticas, la publicidad representa el 80% de sus gastos de campaña. No obstante, el 20% restante parecería insuficiente para cubrir todas las demás actividades relacionadas a la campaña. La ONPE también señaló que estas declaraciones incluían numerosos defectos. Algunas organizaciones de la sociedad civil, como *Proética*, y los medios de comunicación consideraron que las sumas que presentaron los partidos políticos a la ONPE en cuanto a su financiamiento y gastos fueron incompletas. Resulta crucial seguir impulsando estas iniciativas y mejorar la elaboración de metodologías para una mejor supervisión del financiamiento de las campañas. El proyecto piloto *Proética* proporcionó información sobre eventos específicos de la campaña, como los mítines y los desfiles en algunas ciudades piloto. En base a la información obtenida se demuestra el desequilibrio existente entre la información declarada por las organizaciones políticas y sus propias observaciones directas. La colaboración de la sociedad civil, los medios de comunicación y la ONPE puso de manifiesto una vía interesante para establecer una metodología de cálculo de costos que podría contribuir a una mayor eficacia de la ONPE en este ámbito.

Las organizaciones políticas consignaron montos muy elevados en concepto de cenas, almuerzos y cócteles. El *Frente Popular*, el partido que más atribuyó a este rubro, declaró 4.599.000 PEN (aproximadamente 1.240.000 euros) como proveniente de estas fuentes. En total, según los datos de la ONPE, en 2016 el 31,33% del financiamiento de FP para las elecciones vino de estos eventos. EL PPK reportó 232.519 PEN (aproximadamente 60.000

euros) por el mismo concepto, lo que representa el 2,2% de sus ingresos totales. La ONPE ha destacado que algunos aportantes de los diferentes partidos políticos no fueron identificados correctamente.

6.5 El caso del financiamiento ilícito de los partidos políticos

El financiamiento privado es un recurso necesario para los partidos políticos y sus candidatos. No obstante, el marco vigente en el sistema peruano deja amplias posibilidades para la asignación de financiamientos privados a los partidos y candidatos sin ningún medio eficaz de control por parte de los organismos electorales. La falta de supervisión y control es lo que atrae el financiamiento ilícito al ámbito político, como un medio tanto para el blanqueo de dinero como para influir y controlar a los actores políticos.

El proceso electoral de 2016 se ha caracterizado más que nunca por las numerosas alegaciones de infiltración de fondos originados por el narcotráfico, el crimen organizado, la minería ilegal, la tala ilegal y el tráfico de seres humanos en el financiamiento de las campañas de los partidos y de los candidatos. Estas acusaciones aumentaron durante la campaña, implicando a importantes actores políticos, y se convirtieron en un tema de campaña que finalmente desempeñaría un papel en la formación de las preferencias del electorado. Existen múltiples investigaciones y conjeturas, pero hay poca evidencia sólida o informes públicos que aclaren cómo se utilizan las fuentes de financiamiento ilícitas en la vida política de los partidos y sus campañas. Por supuesto, hay una serie de factores que contribuyen a ello: en primer lugar, la debilidad institucional de los partidos políticos crea las condiciones para que se den contactos no supervisados, sobre todo a nivel regional, donde los partidos nacionales están aún menos presentes y donde muchos partidos regionales se componen de actores bajo sospecha o bajo investigación de participación en actividades ilícitas. En segundo lugar, la aplicación particular del sistema de votación preferencial, con el especial énfasis que pone sobre las capacidades financieras de los aspirantes a candidatos para ser considerados por las cúpulas de los partidos como integrantes de sus listas, alienta implícitamente este tipo de vínculos. En tercer lugar, la falta generalizada de transparencia del sistema, en el que los candidatos no están obligados a divulgar información y donde los controles institucionales son limitados, es terreno fértil para la impunidad. La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) es parte de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), una institución de derecho público, con autonomía funcional responsable de investigar informaciones sobre el blanqueo de dinero. Sin embargo, sus acciones están muy limitadas por el secreto bancario, que solo puede ser levantado por orden judicial. A la UIF se le impide también compartir con la ONPE la información sobre los candidatos y los aportantes, ya que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública no se aplica a los partidos políticos. Por último, la potestad sancionadora de la ONPE es muy limitada¹⁷ y carece de capacidad de prevención. La ONPE puede iniciar una investigación y emitir decisiones en materia financiera, pero no tiene jurisdicción para llevar a cabo y divulgar auditorías

¹⁷ Durante el proceso electoral, la ONPE sancionó con una multa de PEN 395.000 (aprox. 103.000 euros) a *Alianza por el Progreso del Perú* (APP), *Fuerza Popular* (FP) y *Peruanos por el Cambio* (PPK) por la entrega de dádivas durante la campaña electoral.

financieras exhaustivas sobre los partidos políticos, y sólo puede solicitar información financiera y documentación de apoyo de acuerdo con la normativa vigente. Por otra parte, carece de mecanismos de ejecución y no tiene la posibilidad de comparar la información con bases de datos de otras instituciones como la UIF, el Registro Público o la Oficina Nacional de Auditoría.

Si bien sería deseable poder contar con un amplio rango de sanciones, incluyendo advertencias, multas administrativas, la pérdida parcial o total del financiamiento público o la posibilidad de cancelar el registro del partido político y, en el caso de violaciones significativas, el enjuiciamiento penal. En la práctica, las sanciones y penas se limitan a multas administrativas y un acceso limitado al financiamiento público. Además, en la práctica las multas no son pagadas por los partidos políticos, la ONPE no tiene competencias para recaudar multas de manera coactiva y aún no se ha distribuido financiamiento público a los partidos políticos.

7. Registro de electores

Los ciudadanos peruanos en posesión de sus derechos civiles están obligados a votar hasta alcanzar los 70 años de edad. Se considera ciudadanos a los peruanos que hayan cumplido los 18 años de edad. La ciudadanía puede ser suspendida en los siguientes casos: a) por una resolución judicial que suspenda el goce de los derechos civiles; b) cuando el individuo está cumpliendo una pena de prisión; c) cuando existe una sentencia que suspende los derechos políticos. La Introducción de la Ley N° 28480 de 2005 constituye un esfuerzo por conformar la Ley Electoral con la Constitución, permitiendo el derecho al voto a los miembros activos de las fuerzas armadas y de la policía nacional.

7.1 Disposiciones legales

Para las elecciones generales de 2016, el JNE declaró a los votantes con discapacidades exentos de la obligación de votar (aclarando que no serían multados). La MOE UE consideró que esta exención fue contraria a la obligación de asegurar la participación política de las personas vulnerables y de las obligaciones existentes asumidas por el Estado conforme a los instrumentos internacionales y regionales relevantes (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CDPD y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad). Tras la primera vuelta de votación, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) instó a la ONPE a implementar medidas prácticas para la segunda vuelta a fin de facilitar a los electores afectados, incluyendo rebajar la altura de las máquinas electrónicas de votación para los electores en sillas de ruedas, el suministro de cédulas de sufragio en braille para todos los electores que los solicitaran, incluidos los locales de votación electrónica, y el permitir a los electores, en las mesas de sufragio electrónicas, la asistencia por parte de una persona de su elección. Los observadores de la UE notaron algunas mejoras prácticas para la segunda vuelta de las elecciones, como una mejor señalización y puesta en marcha de mesas de sufragio móviles para los electores con discapacidades físicas.

7.2 Sistema de registro de electores y metodología

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) asigna un código de identificación único para cada persona física en un registro único y emite un Documento Nacional de Identidad (DNI) que contiene la misma información. El DNI es un documento oficial que puede ser utilizado para cualquier propósito de identificación en Perú. El RENIEC también es responsable de mantener y actualizar un registro de estado civil en el que es obligatorio asignar un estado civil para todas las personas registradas. Sobre la base de la información contenida en el registro único, el RENIEC prepara un padrón electoral que debe ser aprobado por el JNE para fines electorales. El RENIEC comparte información con la ONPE sobre los votantes con necesidades especiales, pero esta información debe primero ser aportada voluntariamente por el elector, ya que el RENIEC no tiene otra fuente de

información sobre esta categoría de votantes. El Instituto Nacional de Estadística e Informática registró más de un millón y medio de ciudadanos (el 5,2 por ciento de la población total) con necesidades especiales en el año 2015, sin embargo sólo unos pocos miles de estos electores se registraron voluntariamente en el RENIEC. Por consiguiente, la ONPE debe esforzarse por proporcionar servicios equitativos y adecuados para los electores con necesidades especiales.

En la práctica y por razones operativas, el RENIEC mantiene un Registro de Electores Activos y un Registro de Electores Inactivos. El primero contiene a todos los ciudadanos que están registrados para votar en un proceso electoral, y el segundo a todos los que, entre otros aspectos y de acuerdo con el artículo 44 de la Ley RENIEC, no están autorizados para votar, incluso votantes fallecidos y los que tienen su ciudadanía suspendida, ya sea temporal o permanentemente. Se registraron un total de 22.901.954 electores para las elecciones generales de 2016.

7.3 Registro y voto de electores residentes en el extranjero

En el caso de las elecciones generales, los peruanos residentes en el extranjero están obligados a votar, sin embargo se les exime del pago de la multa. Todos deben estar en posesión de un Documento Nacional de Identidad (DNI). El voto en el extranjero se organiza en las misiones diplomáticas de Perú y se realiza en la misma fecha que la votación en el territorio nacional. El alcance de la votación en el extranjero (no observada por la MOE UE) fue ampliado por las autoridades electorales para el proceso electoral de 2016. El número total de electores registrados en el extranjero ascendió a 884.924, distribuidos en cinco continentes, para los que fueron instaladas 3.083 mesas de sufragio administradas por 18.498 miembros de mesas de sufragio. El proceso es organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que transmite las actas pertinentes a través de su personal diplomático a la ONPE. Esta entrega manual de las actas de electorales provenientes de las mesas situadas en el extranjero es en parte responsable del retraso de varios días en la agregación de los resultados de las elecciones.

7.4 Evaluación

Existe una amplia confianza del público en el padrón de electores producido por el RENIEC. Los partidos políticos y los electores por igual consideran al registro inclusivo y confiable. Al cerrarse el registro 120 días antes de las elecciones y al no existir un mecanismo para incluir a aquellos que cumplen con la edad en el período previo a la elección, el RENIEC estima que 112.000 votantes potenciales fueron privados de sus derechos, una anomalía que podría corregirse fácilmente. El padrón de electores tampoco permite la incorporación de ningún nuevo registro entre las dos vueltas presidenciales. Para estas elecciones generales, la ONPE introdujo como novedad la posibilidad de que los electores de la zona de Lima Metropolitana pudiesen elegir sus locales de votación. Casi el 30% de los electores inscritos hicieron uso de

esta oportunidad para elegir el centro de votación que les resultó más conveniente. Las oficinas del RENIEC permanecieron abiertas siete días a la semana y hasta el final de la votación durante el 10 de abril y el 5 de junio para facilitar a los electores que, debido a la pérdida o deterioro del DNI (el único documento válido para la identificación de los electores), solicitaran la sustitución de su documento. Al igual que en las pasadas elecciones, hubo una resolución del JNE de última hora permitiendo que aquellos con un DNI caducado pudieran acceder al voto.

Se identificaron dos grandes deficiencias con respecto al voto en el extranjero: 1) La ONPE proporcionó servicios de logística electoral y apoyo al Ministerio de Relaciones Exteriores, sin embargo el personal diplomático y los miembros de mesa no estuvieron siempre preparados para el desempeño de sus responsabilidades; 2) la participación de los miembros de mesa seleccionados es obligatoria, pero al existir una dispensa para el pago de la multa en caso de no acudir a las elecciones se generaron grandes dificultades para reclutar a los miembros de mesa.

Los organismos electorales realizaron un esfuerzo conjunto para limitar los cambios de residencia de último minuto. Previamente, en las elecciones locales, los partidos políticos y los candidatos a menudo transportaron a residentes de un distrito para ser inscritos en otro con el fin de influir en el resultado de las elecciones locales (fenómeno conocido en Perú como el de los *electores golondrinos*). Esto ocurrió principalmente en los distritos escasamente poblados y con gran actividad minera, donde los candidatos perdedores a menudo solicitaron la anulación de las elecciones. En agosto de 2015, el Congreso aprobó la Ley N° 30338 (presentada por el JNE), que prohíbe los cambios de residencia electoral en los 240 días (en lugar de un período de 120 días) previos a la elección.

8. Registro de candidatos y partidos políticos

8.1 Procedimientos y elegibilidad

El artículo 35 de la Constitución establece que los partidos políticos son vehículos para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Se establece, además, que el registro es un medio para darles entidad jurídica, regulada por la Ley de Partidos Políticos de 2003. La ley distingue entre los partidos políticos, los movimientos regionales y las organizaciones políticas locales. Sólo los partidos políticos pueden participar en las elecciones nacionales. La participación de los movimientos regionales y de las organizaciones políticas locales se limita a las elecciones de nivel departamental y municipal, respectivamente.

Para registrarse, un partido político debe presentar varios documentos, como sus estatutos y su acta de fundación. También debe designar representantes legales. El requisito más exigente, sin embargo, es la colección de un número de firmas equivalente a por lo menos el 3% de los votantes en las últimas elecciones nacionales, es decir, alrededor de 450.000 firmas en el caso de las elecciones de 2016. También se exige a los partidos políticos el establecimiento de comités de partido en al menos un tercio de los distritos en los dos tercios de los departamentos. Se suele considerar que el proceso de registro de un partido demora por lo menos dos años. Estos requisitos dificultan el registro de nuevos partidos al tiempo que permiten el mantenimiento de las estructuras de partidos que ya no son activos. Una vez registrados, los partidos políticos y las alianzas deben elegir a sus candidatos a través de uno de los tres mecanismos siguientes: elecciones internas entre sus afiliados, elecciones internas abiertas a todos los ciudadanos o designación directa por el comité del partido. Tan sólo dos partidos celebraron primarias para las elecciones generales de 2016, a saber, *Acción Popular*, que las limitó a sus afiliados, y *Frente Amplio*, que las abrió a todos los ciudadanos. Sin embargo, la ley permite al comité rector de un partido la designación directa de una quinta parte de sus candidatos, según lo establecido en los estatutos de cada partido. No obstante, como los comités de partido están autorizados a designar directamente a los candidatos, este requisito puede ser fácilmente eludido.

El incumplimiento de las normas que regulan el funcionamiento interno de los partidos, a menudo denominado democracia interna, fue la razón para la exclusión de las candidaturas del partido *Todos por el Perú* para las elecciones generales, que presentaba a Julio Guzmán como candidato presidencial (véase capítulo 5). La MOE UE considera que entraron en conflicto por un lado el derecho del candidato a participar y por otro las normas de democracia interna. Asimismo, la MOE UE considera que deberían haber prevalecido los derechos fundamentales del candidato, plasmados en las obligaciones internacionales suscritas por el país.

8.2 Modificaciones recientes

Entre las modificaciones aprobadas en enero de 2016 a la Ley de Partidos Políticos hubo disposiciones que afectaron el número de candidatos que podían ser elegidos directamente por el órgano rector de un partido, que se aumentó de un quinta parte a una cuarta parte del

número total de candidatos, así como a los requisitos para mantener la inscripción de un partido. Con estas modificaciones, la ley establece que una coalición de partidos debe obtener un 1% adicional por encima del mínimo del 5% de los votos válidos a nivel nacional por cada miembro adicional de la coalición. Por lo tanto, una coalición de tres partidos necesitaría obtener seis miembros del Congreso o el 7% de los votos válidos a nivel nacional.

Como estas modificaciones se aprobaron después de la convocatoria a elecciones, se plantearon dudas acerca de si dichas modificaciones entrarían en vigor para las elecciones de 2016 o sólo para las próximas elecciones. Al no obtenerse aclaración alguna por parte del Congreso, el JNE decidió que ninguna de estas modificaciones sería aplicable para el proceso de 2016 ya que afectarían a etapas del proceso ya iniciado antes de que fuera promulgada la Ley (véase también sección 3.3). Sin embargo, el tipo de elección nacional en la que se requiere que un partido obtenga, al menos, seis miembros para el Congreso o el 5% de los votos válidos con el fin de mantener su registro, no fue explícitamente detallado. El JNE dictaminó que *Democracia Directa* (DD) tenía derecho a mantener su registro, después de haber obtenido el 5,02% de los votos válidos en las elecciones al Parlamento Andino, a pesar de que obtuvo sólo el 4% de los votos en las elecciones presidenciales y el 4,3% en las elecciones al Congreso. Los candidatos de *Democracia Directa* argumentaron que tras haber alcanzado el umbral del 5%, el partido tenía derecho a cuatro escaños correspondientes al departamento de Cajamarca, donde obtuvo el 40% de los votos válidos, y un escaño por el departamento de Puno. No obstante, el JNE dictaminó posteriormente que para obtener escaños en el Congreso el partido debería haber obtenido más del 5% de los votos válidos en las elecciones al Congreso, y no en cualquier otra elección a nivel nacional, una decisión que debería haberse conocido antes de las elecciones.

La MOE UE considera que el establecimiento de dos umbrales diferentes, uno para el mantenimiento del registro y otro para la asignación de escaños en el Congreso es confuso. Por otra parte, la aplicación del umbral del 5% a nivel nacional podría ser excesiva para los partidos cuyo voto se concentra en unos pocos departamentos del país. La MOE UE recomienda establecer dos umbrales diferentes de forma explícita, uno para mantener el registro de un partido político y otro para participar en el reparto de escaños del Congreso. Como alternativa, podría haber un único umbral explícitamente detallado que sirva para ambos propósitos. En cuanto a la distribución de los escaños, la MOE UE recomienda una reducción del umbral nacional o la creación de un umbral regional alternativo que refleje adecuadamente la voluntad de los electores en el sistema de representación proporcional adoptado. Esta medida evitaría que un partido que gana las elecciones a nivel departamental no logre ningún escaño en el Congreso.

8.3 Retiro de candidaturas

Al final de la fecha límite para inscribir las listas de candidatos, el 10 de febrero de 2016, había 19 listas para el Congreso y 20 para la presidencia. A fecha del 1 de abril, el fin del plazo legal para retirar candidaturas, solo 10 candidatos se mantenían en la contienda

presidencial. Estos retiros fueron motivados por el riesgo de perder el registro como partido. De acuerdo al artículo 13 de la Ley de Partidos Políticos, los partidos que obtienen menos de un 5% de los votos a nivel nacional o menos de 6 representantes en el Congreso en más de un distrito electoral, son obligados a registrarse nuevamente para futuras elecciones. Esto puede suponer un proceso largo y costoso que muchos no estarían en condiciones de cumplir con vistas a las elecciones locales y regionales de 2018. Sin embargo, los partidos y los candidatos que se retiraron, entre ellos el partido oficialista *Partido Nacionalista Peruano*, *Perú Patria Segura* y *Perú Libertario* justificaron su retiro con acusaciones de parcialidad contra las autoridades electorales, poniendo en entredicho la legitimidad del proceso. Algunos comentaristas criticaron estos retiros argumentando que el registro inicial como candidatos supone la voluntad de participar y que, por consiguiente, los partidos que retirasen su candidatura a concurrir a las elecciones deberían perder su registro.

9. Sociedad civil

9.1 Sociedad civil

La misión mantuvo contactos continuos con la *Asociación Civil Transparencia*, la voz más relevante de la sociedad civil en temas electorales. *Transparencia* participó en ambas jornadas electorales con alrededor de 2.000 observadores nacionales acreditados en todo el país y se concentró en el entorno electoral general, no limitándose exclusivamente a la observación tradicional de la jornada electoral por etapas. Diez días antes de la primera vuelta de las elecciones, *Transparencia* hizo un llamado público a todos los actores, desde las autoridades electorales hasta el gobierno y los partidos políticos, para que contribuyeran a un proceso electoral pacífico y abierto. Este llamado pedía dejar de lado las inquietudes imperantes con respecto a la aplicación de las recientes e imperfectas modificaciones al marco legal y a concentrarse en promover eventuales reformas electorales luego de las elecciones generales de 2016. Con vistas a la segunda vuelta, *Transparencia* continuó enfocando sus esfuerzos en la importancia de una profunda reforma política y llamó a los representantes del reciente electo Congreso a trabajar de una manera multipartidaria para lograr este objetivo.

La asociación civil *No Tengo Miedo* participó en el esfuerzo de observación, centrándose en dar visibilidad a las cuestiones LGBTIQ. Para la primera vuelta, sus observadores estuvieron presentes durante las horas de votación, pero no observaron las etapas cruciales de escrutinio y agregación de los resultados. Para la segunda vuelta de las elecciones, *No Tengo Miedo* no observó la votación, concentrándose en el monitoreo medios de comunicación social y en el desarrollo de una plataforma para recibir las quejas y preocupaciones de votantes LGBTIQ.

La asociación civil *Proética* se dedicó fundamentalmente al monitoreo del comportamiento de los partidos políticos y de los candidatos a lo largo de la campaña y recolectó información relevante sobre la manera según la cual se preparan los informes financieros de los partidos políticos.

9.2 Organizaciones internacionales que observaron las elecciones

De acuerdo con el JNE, alrededor de 350 observadores internacionales fueron acreditados para observar las dos vueltas electorales. La MOE UE coordinó actividades con los observadores acreditados de la Organización de Estados Americanos y mantuvo reuniones de intercambio con observadores acreditados de la Confederación de Parlamentarios Canadienses, el Centro Carter, UNASUR, UNIORE, la Embajada de Estados Unidos y la Embajada de Japón.

IDEA internacional continuó apoyando el proceso electoral proporcionando una gama de servicios de asistencia técnica a medida al JNE y a otros actores clave, incluidos los partidos políticos, miembros del Congreso, medios de comunicación, misiones de observación electoral y grupos que trabajan sobre cuestiones de género. La organización mantuvo su compromiso de ofrecer un espacio político neutral para el diálogo sobre reformas.

9.3 El papel de las iglesias en las elecciones

La actual Constitución garantiza la libertad de religión, mientras que reconoce el papel de la Iglesia católica como un "elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú". Esto implica que la Iglesia católica disfruta de un tratamiento especial por parte del Estado¹⁸. Los sacerdotes reciben un sueldo del Estado y no pagan impuestos. Las congregaciones católicas y las empresas de propiedad de la Iglesia católica no pagan impuestos tampoco. Los sucesivos intentos de extender estos privilegios a la Iglesia evangélica han fracasado. Ninguna de las iglesias reconocidas oficialmente jugó un papel significativo durante las elecciones generales de 2016 en Perú. El artículo 347 de la Ley Electoral prohíbe a los miembros del clero hacer campaña a favor o en contra de cualquier partido o candidato. Sin embargo, las iglesias generalmente presionan a los partidos políticos peruanos para evitar avances en los derechos de los homosexuales o la legalización del aborto, evitando que estos asuntos se conviertan en temas de campaña. El apoyo explícito a la candidatura presidencial de Keiko Fujimori por parte de algunos grupos evangélicos, algunos de cuyos miembros hicieron comentarios homófobos públicamente, así como las declaraciones implícitamente favorables a Keiko Fujimori hechas por el cardenal de la Iglesia Católica Juan Luis Cipriani en la víspera de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, fueron interpretados por algunos grupos como interferencias indebidas en los asuntos del Estado.

Líderes de diferentes denominaciones evangélicas han sido tradicionalmente candidatos al Congreso. Al menos cinco partidos incluyeron siete de estos líderes en sus listas para las elecciones de 2016, dos de los cuales fueron elegidos, uno por *Fuerza Popular* y otro por la *Alianza por el Progreso de Perú*, ambos en Lima.

¹⁸ Según una encuesta de 2015, el 94% de los peruanos son cristianos, mientras que los restantes 6% practican otras religiones o son ateos. Entre los cristianos, el 78% son católicos, el 20% cristianos evangélicos y el 2% restante no pertenece a ninguna denominación cristiana católica o evangélica reconocida.

10. La igualdad de género, la participación de la mujer y de los grupos indígenas

10.1 La participación de la mujer

El derecho al voto para las mujeres en Perú se introdujo hace 60 años. Sin embargo, la voluntad política de introducir mecanismos eficaces para lograr la plena igualdad en la representación política sigue siendo baja. Las mujeres constituyen un poco más del 50% del padrón electoral, pero no están suficientemente representadas en la vida pública y política a pesar del reconocimiento constitucional de la igualdad de género, la prohibición de la discriminación basada en el género y la adopción de los compromisos internacionales (CEDM) y regionales para mejorar la participación de las mujeres. La Defensoría del Pueblo señaló que las mujeres siguen encontrándose con varios obstáculos en su acceso a la vida política. De acuerdo con la Oficina de la Defensoría del Pueblo, las candidatas reciben poco apoyo de sus partidos políticos, están generalmente menos preparadas académicamente y tienen menos recursos financieros en comparación con los hombres. Además, las estructuras de los partidos políticos no adoptan la paridad voluntaria de género en su organización interna y sus estatutos, y no ponen a las mujeres en puestos de toma de decisiones dentro de las estructuras del partido. De acuerdo con la Red Nacional de Mujeres Autoridades del Perú (RENAMA), las mujeres elegidas a cargos en los gobiernos locales también se enfrentan a situaciones de acoso político. De acuerdo con su reciente encuesta de 2014, más de un tercio (39%) de las 187 mujeres elegidas que ocuparon puestos electos a nivel regional, provincial o de distrito reportaron haber sido acosadas y más de un tercio de ellas (39%) dijeron ser acosadas durante el período que va desde enero de 2011 hasta enero de 2014. En la mayoría de los casos (71%), el acosador era el alcalde. El acoso verbal resultó estar aún más extendido, pues afectó a la mitad de las mujeres electas. Una ley contra el acoso por motivos políticos se encuentra actualmente en fase de preparación.

Con respecto al derecho a presentarse como candidatas, una cuota del 30% para las mujeres es obligatoria para el registro de las listas de los partidos para el Congreso. La ley no obliga a los partidos a poner a las mujeres en posiciones altas en las listas: sin embargo, el sistema de voto preferencial ofrece al elector la posibilidad de seleccionar a candidatas mujeres, independientemente del orden en el cual se encuentran en las listas. Mientras que el voto preferencial origina la competencia entre los candidatos de un mismo partido, las candidatas entrevistadas generalmente evalúan el voto preferencial como positivo, sin embargo señalan que sólo las candidatas con un respaldo financiero importante podrían permitirse el lujo de financiar una campaña electoral y por consiguiente ser elegidas conforme a esta fórmula.

Las organizaciones de la sociedad civil plantearon públicamente la necesidad de debatir sobre la introducción de una representación alternada de género en las listas, para garantizar al menos el cumplimiento de la cuota del 30% de mujeres elegidas al Congreso. *Transparencia* informó que sólo el 24,6% de las mujeres se sitúa en el primer tercio de las listas de partidos. La ONPE emitió un comunicado tras las elecciones instando a la aprobación por el Congreso de un sistema de posicionamiento alternado de candidatas en las listas de los partidos, reconociendo que el sistema actual no logra ofrecer una representación adecuada. Parecería que los partidos consideran que la cuota mínima del 30% en las listas es un mero requisito

obligatorio previo a la inscripción de candidatos ya que su incumplimiento sería la base de la exclusión de la lista del partido. Las leyes electorales no regulan coherentemente el cumplimiento del requisito de la cuota del 30% en casos en que las candidatas sean excluidas de las listas, como sí sucede en el caso de exclusión por omisión de información, o por información deficiente en las hojas de vida de los candidatos o cualquier otra tacha con respecto a su inscripción. En tales casos, la ley electoral no requiere la sustitución por otra candidata femenina.

Según las estadísticas del JNE, 39,61% de los candidatos registrados para el Congreso eran mujeres (888 de los 2.241 candidatos, un incremento de apenas el 1% con respecto a las elecciones de 2011). En la primera vuelta de la carrera presidencial había dos mujeres candidatas a la presidencia -Keiko Fujimori y Verónica Mendoza- y 10 a la vicepresidencia (dos como primer vicepresidente y ocho como segundo vicepresidente). No hay una cuota de género para la fórmula presidencial.

En el nuevo Congreso, sólo 35 de los 130 miembros elegidos son mujeres (27%). Esto representa un aumento de 5 puntos porcentuales desde 2011, cuando el 22% de los miembros del Congreso eran mujeres. Sólo el distrito de Ancash tendrá más representantes mujeres que hombres en el Congreso, y habrá paridad en Amazonas, Callao, Lima-Provincias y Loreto. Diez de los 26 distritos electorales, es decir, más de uno de cada tres de ellos, no tendrá ninguna mujer congresista, lo que refleja una situación de fuerte desequilibrio en más de una tercera parte de los distritos electorales. A pesar de esta evolución aparentemente positiva, la representación femenina en el Congreso sigue siendo baja y se sitúa por debajo de la cuota del 30% prevista para las listas de partidos. Los partidos con más mujeres candidatas elegidas son el FP con 24, FA con cinco y PPK con tres. De los diez candidatos más votados, cinco son mujeres (tres de FP y una de FA y PPK cada una).

Representación de las mujeres en el Congreso

Año	Mujeres	Porcentaje
1995	13	10,8%
2001	22	18,3%
2006	35	29,1%
2011	28	21,5%
2016	36	27,8%

Fuente: ONPE

La observación a largo plazo mostró que las acciones para promover la igualdad de género en la participación política recibieron poca atención por parte de los partidos políticos y candidatos en las regiones visitadas. Los partidos rara vez mencionan el empoderamiento de las mujeres en sus plataformas políticas. La plataforma del FP no ofreció medidas específicas para establecer la igualdad de la participación de las mujeres en la vida política y pública, pero ofreció propuestas para combatir la violencia doméstica y de género (*feminicidio*) e incluyó una perspectiva de género para diferentes políticas, abogando por la igualdad salarial. La candidata presidencial del FA representa a una generación de mujeres aparentemente destinadas a romper los roles tradicionales de género. La plataforma de FA propuso la

paridad en todos los puestos gubernamentales y en los poderes legislativo, judicial, ejecutivo, al igual que en los poderes electorales, incluido el Tribunal Constitucional. Otros temas como el aborto, el matrimonio del mismo sexo, la atención sanitaria gratuita y los centros de salud públicos de emergencia para las mujeres ofrecidas en lenguas originarias locales fueron también parte de la plataforma de FA.

Las mujeres indígenas elegidas a nivel local se enfrentan a una doble discriminación y a enormes dificultades para participar en la definición y aplicación de las políticas de sus comunidades. Algunas funcionarias locales titulares (*regidoras*) informaron que fueron invitadas por los partidos únicamente para cumplir con la cuota de género y la cuota indígena. En algunas regiones, como en Madre de Dios, las mujeres políticas indígenas subrayaron la falta de coordinación y organización institucional de las comunidades indígenas que impactaron negativamente en su participación política y en la visibilidad de las cuestiones relacionadas con el género. De acuerdo con el Registro de Organizaciones Políticas del JNE, el 28,4% de las autoridades dentro de los 25 partidos que existen actualmente en Perú son mujeres, pero ninguno de los partidos de Perú tiene políticas activas y explícitas para promover las mujeres para estos puestos. De acuerdo con las observaciones de la MOE UE en las regiones, las candidatas mujeres se concentran generalmente más que los hombres en cuestiones como la familia, la erradicación de la violencia doméstica o las condiciones de trabajo igualitarias. En general, se dice que la "sociedad tradicional" hace que sea difícil para las mujeres involucrarse en la política. La MOE UE observó que la proporción media de asistencia de las mujeres a los mítines políticos fue de alrededor del 40%.

De acuerdo con los informes de campo, las mujeres están bien representadas en los JEE, en las ODPE y como miembros de mesa (donde no hay cuotas y los miembros son seleccionados por sorteo). En el nivel más alto de las instituciones judiciales electorales, una representación más igualitaria de género tendría un impacto positivo en la percepción pública de inclusión e igualdad de representación. Los roles tradicionales en la sociedad peruana hacen difícil la participación política de las mujeres y hay pocos esfuerzos notables para revertir esta situación, más allá de la labor de las ONG que trabajan por los derechos de la mujer.

Durante la campaña electoral que precedió a las elecciones del 10 de abril, varios grupos de la sociedad civil y de derechos humanos plantearon la cuestión de la violación de los derechos reproductivos y humanos a través de la esterilización forzada de las mujeres indígenas, que se produjo durante el gobierno de Alberto Fujimori¹⁹. En 2015 el Ministerio de Justicia reconoció que dar la atención merecida a las víctimas de las esterilizaciones forzadas era una cuestión de interés nacional y una prioridad, y estableció un registro nacional de mujeres esterilizadas, recomendando la creación de un marco jurídico para la aplicación de la asistencia jurídica y del tratamiento médico.²⁰

¹⁹ Un informe de 2002 de la Defensoría del Pueblo indica que unas 300.000 mujeres fueron afectadas, mientras que el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación estima que más de 200.000 fueron víctimas de intervenciones médicas no deseadas en la década de 1990.

²⁰ Decreto Supremo No. 006-2015 del Ministerio de Justicia.

10.2 La participación política de personas con discapacidad

De acuerdo con estimaciones oficiales, alrededor de 1,5 millones de peruanos, aproximadamente el 5% de la población, presenta una discapacidad. A pesar de la ratificación por parte de Perú de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2008 y la aprobación de la Ley General de la Persona con Discapacidad de 2012, la falta de voluntad política ha impedido una mejora significativa en las condiciones de vida de los peruanos con discapacidad, de acuerdo a las organizaciones sectoriales.

Catorce de los diecinueve partidos que participaron en las elecciones generales de 2016 propusieron políticas en favor de las personas con discapacidad. Sólo cinco partidos, incluidos dos que han tenido responsabilidades de gobierno (AP y PNP), carecieron de propuestas en este sentido. Las propuestas para mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad se refieren principalmente a los problemas de empleo, de educación y de salud, pero por lo general carecieron de un análisis exhaustivo o fueron excesivamente abstractas, según la evaluación realizada por el Consejo Nacional para la Integración de Personas con Necesidades Especiales (CONADIS), la agencia pública que se dedica a las cuestiones de discapacidad en Perú. No existen estadísticas oficiales sobre los candidatos con discapacidad. Tres candidatos con discapacidad recibieron cobertura en los medios de comunicación, lo que los hizo reconocibles. Los tres se postularon para el Congreso en el distrito de Lima: Jane Margarita Cosar Camacho (AP), Bárbara Alessandra Ventura Castillo (APP) y Luis Galarreta (FP). Sólo este último, que ya había sido elegido para el Congreso en 2001 y 2006, fue elegido. Los partidos no diseñaron materiales de campaña electoral adaptados a los votantes con discapacidades.

10.3 La participación política de los pueblos indígenas

La herencia multicultural de Perú y sus diferentes grupos étnicos están protegidos por la Constitución, sin embargo el nivel de discriminación contra estos grupos sigue siendo alto, según informan las organizaciones de derechos humanos y los grupos de la sociedad civil, algo que también ha observado la MOE UE. Las elevadas tasas de pobreza en varias regiones del país afectan a muchas comunidades autóctonas y a otros grupos vulnerables. Varios conflictos sociales no resueltos que resultan de las protestas de las comunidades locales contra los contratos mineros estatales o privados (o a la tala ilegal, proyectos hídricos o de infraestructura vial) involucran a las comunidades indígenas. Los conflictos sociales se asocian tradicionalmente con la violencia y los abusos perpetrados por las fuerzas policiales, resultando a veces en lesiones y muertes de civiles. La Coordinación Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) supervisa y mantiene un registro de las zonas conflictivas y de las quejas relacionadas con ellas. Según sus archivos, las protestas sociales son criminalizadas, lo cual conlleva violaciones de los derechos humanos, especialmente el derecho a la libre expresión, y son sancionadas con penas desproporcionadas. Un corte de carretera por dos o más personas puede ser calificado legalmente como extorsión agravada y sancionado con penas de prisión de hasta 20 años (Código Penal, artículo 200). Según los registros de la

CNDDHH, aproximadamente 50 personas han muerto en los últimos cinco años en enfrentamientos con la policía. Nadie ha sido acusado o procesado en relación con estas muertes.

Los partidos políticos prestaron poca atención a las comunidades autóctonas durante su campaña para las elecciones de 2016. Para la segunda vuelta, la CNDDHH publicó una carta abierta pidiendo que ambos candidatos presidenciales incluyeran políticas indígenas en sus agendas políticas con un enfoque especial en cuestiones tales como el mecanismo de consultas previas, el territorio, la minería ilegal y la protección del medio ambiente. El Relator Especial de la ONU para los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destacaron en abril del año 2016 la necesidad de mejorar la protección de los derechos colectivos de los pueblos originarios ante la amenaza que puedan suponer los acuerdos comerciales internacionales para la extracción de recursos naturales para sus territorios y sus formas de vida tradicionales. Las comunidades autóctonas no han sido consultadas ni involucradas en las negociaciones.

La ley promueve la participación de grupos tradicionalmente vulnerables mediante acciones afirmativas, principalmente a través de cuotas. Las listas de partido deben incluir una cuota mínima de 20% para los candidatos menores de 29 años de edad y una cuota del 15% para las comunidades indígenas y campesinas. Estos requisitos de cuotas se aplican únicamente para las elecciones locales. En cuanto a la cuota nativa, el JNE debe determinar las áreas en las que se aplica la cuota antes de cada elección local. Para la elección de 2014, el JNE definió las áreas seleccionadas para la cuota electoral nativa basándose en la información proporcionada por el Ministerio de Cultura: 18 departamentos y aproximadamente 90 provincias se clasificaron para la aplicación de las cuotas nativas.

En cuanto a la representación nacional, no hay cuotas de juventud ni nativas en las listas de partidos para el Congreso o el Parlamento Andino. De acuerdo con las organizaciones de la sociedad civil indígenas y los candidatos entrevistados por la MOE, los partidos políticos tienden a situar a los candidatos jóvenes e indígenas junto con las candidatas mujeres al final de las listas, reduciendo sus posibilidades de ser elegidos. Con el fin de mejorar la participación política y lograr una mayor igualdad en la representación, la MOE UE recomienda la elaboración de criterios para permitir la inclusión de más comunidades indígenas, como por ejemplo mediante una cuota para la mitad superior de las listas de candidatos, la adopción de mecanismos para la representación de estos grupos también a nivel nacional y la revisión de la ley con el fin de asegurar la aplicación efectiva de las diferentes cuotas.

Los observadores de la UE informaron de que muchas de las 55 comunidades indígenas existentes son bilingües y entienden la lengua española. De acuerdo con datos oficiales, un 70% de estas comunidades viven en zonas montañosas de la Sierra; 25%, en la Costa, y sólo el 4% en la región amazónica. Sólo uno de los 19 candidatos presidenciales iniciales era de origen indígena, Miguel Hilario (*Progresando Perú*), del grupo étnico shipibo. La comunidad afroperuana, que constituye aproximadamente el 3% de la población y vive principalmente en las zonas costeras, organizó sesiones de trabajo con unos pocos candidatos de Lima con el fin

de aumentar la conciencia de su identidad cultural y los desafíos que ésta conlleva. La oficina de educación para el voto de la ONPE produjo microprogramas de radio en cuatro lenguas locales (aymara, aguaruna, ashaninca y shipibo) y en cuatro dialectos quechuas. La formación de los miembros de las mesas de sufragio se hizo en español con la ayuda de intérpretes locales. No está claro si los programas de radio se transmitieron a todas las comunidades indígenas. En algunos locales de votación de la región amazónica estaba presente personal que podía hablar lenguas locales para facilitar el voto de personas indígenas.

11. Los medios de comunicación

11.1 El entorno de los medios de comunicación

Perú tiene un entorno de medios de comunicación bien nutrido, con casi 100 periódicos diarios, más de 1.300 canales de TV y casi 4.000 estaciones de radio en todo el país. Este amplio mercado se encuentra, sin embargo, caracterizado por una fuerte concentración de la propiedad y por una diferencia visible en el nivel de la ética profesional de los medios de comunicación con sede en Lima y muchos de los medios de comunicación radicados en el interior. El grupo *El Comercio* controla la mayor parte del mercado de la prensa del país, con una fuerte presencia en la radio. La cuota de mercado de la televisión se divide entre unos pocos actores importantes. La radio sigue siendo el medio de comunicación más influyente en términos de accesibilidad y credibilidad. Los periódicos de calidad se venden principalmente en Lima y en otras grandes ciudades. Los dos periódicos más influyentes, *El Comercio* y *La República*, parecen reflejar los intereses de los liberales de centro-derecha y del segmento de centro-izquierda del espectro político, respectivamente. La gran mayoría de las estaciones de radio y los canales de televisión son de propiedad privada, y la publicidad es su principal fuente de ingresos. La influencia de los medios de comunicación estatales (*TV Perú*, *Radio Nacional* y el diario *El Peruano*) en la campaña electoral ha sido muy limitada en términos de espectadores y lectores. Todos los medios de comunicación nacionales con sede en Lima informan casi exclusivamente en español.

Las tasas de penetración de la televisión por cable y de Internet son relativamente limitadas y alcanzan, según diversas fuentes, a alrededor de la mitad de la población. A pesar de que todos los actores electorales utilizan Facebook y Twitter, su uso parece estar concentrado en Lima y en las grandes ciudades. Con la excepción de algunos casos aislados, los sitios web de noticias más populares pertenecen a los medios de comunicación tradicionales.

11.2 Marco legal para los medios de comunicación

La Constitución de 1993 garantiza el derecho a la libertad de información y prohíbe la censura. La Ley específica N° 27806 también prevé el acceso a la información pública, aunque algunos interlocutores periodistas han señalado diversas dificultades en su aplicación y señalan especialmente grandes demoras. El Código Penal establece penas de prisión para “crímenes contra el honor”, como la calumnia, la injuria y la difamación.

La Ley de Radio y Televisión establece que los medios de comunicación estatales deben mantener la imparcialidad política, mientras que deja libertad completa de opción en sus líneas editoriales a los medios de comunicación privados. La única limitación se refiere a la publicidad pagada, la cual debe aplicarse de manera uniforme a todos los actores políticos y no debe exceder el límite de cinco minutos al día para cada partido político. Algunos medios de comunicación nacionales seleccionados también se vieron obligados a transmitir entre 10 y 30 minutos de anuncios políticos gratuitos, la llamada *franja electoral*, durante los últimos 30 días de la campaña en la primera vuelta, y a ofrecer un minuto de aire gratuito a cada

candidato durante los últimos 10 días de la campaña para la segunda vuelta. La selección fue realizada por la ONPE y los criterios utilizados (estatus y audiencia de los medios de comunicación) parecen haber sido objetivos. Si bien la franja electoral no parece haber desempeñado un papel importante en la campaña electoral, jugó un papel positivo de manera general y garantizó un mínimo acceso a los medios de comunicación para todos los contendientes.

Perú no cuenta con un organismo regulador de los medios, el Consejo de la Prensa Peruana (CPP) es una organización voluntaria de medios de comunicación y el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV) es más bien un ente autorregulador consultivo y cuyas tareas principales incluyen la observación del proceso de otorgamiento de licencias y la realización de investigaciones sobre el periodismo.

11.3 Respeto de la libertad de la prensa

Durante las dos vueltas electorales la libertad de prensa fue respetada en gran medida y todos los interlocutores de los medios de comunicación informaron a la MOE UE de que se sintieron libres y seguros para cubrir la campaña. El Estado no impuso restricciones en el uso de Internet. El 30 de marzo, los representantes de siete de los diez candidatos presidenciales (incluidos todos los principales) firmaron los Principios de Lima, un documento redactado en el año 2000, en el que se comprometieron a respetar periódicamente la libertad de prensa durante las elecciones.

Sin embargo, la condena de dos periodistas, Rafael León y Fernando Valencia, acusados de difamación en casos no relacionados directamente con el proceso electoral, pudo haber contribuido a un clima de autocensura. La MOE UE observó que en ambos casos las resoluciones fueron emitidas en base a opiniones o interpretaciones expresadas y no por la presentación de información falsa. La MOE UE considera que la Observación General N° 34 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, que sostiene que “las leyes penales relativas a la difamación, deberían incluir medios de defensa tales como la prueba de la verdad y no aplicarse a las formas de expresión que, por su naturaleza, no estén sujetas a verificación”, es aplicable en Perú.

En febrero, tres canales privados de televisión y los influyentes periódicos *El Comercio* y *La República* firmaron un acuerdo para respetar las reglas básicas de la cobertura de la campaña electoral elaborado por el instituto local IPYS e IDEA Internacional, con el respaldo de la Delegación de la UE. Se comprometieron, entre otras cosas, a hacer una clara distinción entre información y opinión, y a poner énfasis en informar a los votantes acerca de los partidos y los programas de los candidatos con el fin de ayudar a los electores a tomar una decisión informada. La trascendencia de este documento fue altamente valorada por algunos interlocutores.

SECCIÓN V – La primera vuelta de las elecciones presidenciales, las elecciones legislativas y al Parlamento Andino

12. La fase preelectoral

12.1 Entorno electoral y campaña

La campaña para la primera vuelta de las elecciones generales fue en general pacífica. Sólo se informó de casos aislados de violencia, que no interfirieron con los derechos a la libertad de reunión, expresión y movimiento de los partidos políticos y de los candidatos. El incidente más grave fue el asesinato de 10 personas que transportaban materiales electorales en la provincia de Huancayo, en el departamento de Junín, el 9 de abril, el día anterior a las elecciones. La MOE UE condenó este ataque.

La campaña contó con pocos eventos públicos, como fue señalado por los observadores de la UE, dada la debilidad de los partidos políticos y la necesidad de los candidatos de obtener fondos para sus actividades de campaña. La falta de financiamiento también afectó a las actividades de los partidos más allá de los períodos electorales. Esta situación podría deberse a las restricciones en la entrega de dádivas aprobadas por el Congreso en enero de 2016, que dieron lugar a la exclusión de varios partidos y candidatos. El exceso de atención de los medios de comunicación sobre la cuestión de las exclusiones también puede explicar la falta de debate sobre ciertos temas clave, algunos de las cuales implican los derechos fundamentales, como la esterilización forzosa de mujeres durante la década de 1990.

12.2 Resultados del monitoreo de medios de comunicación

La MOE UE monitoreó cinco canales de televisión y tres emisoras de radio (todas ellas en el horario de máxima audiencia), así como seis periódicos durante las últimas cuatro semanas de la campaña en la primera vuelta y durante cinco semanas de la segunda (véase Anexo II en la versión digital). Se observaron los canales de televisión a diario en el horario de máxima audiencia (1800 horas a 2400 horas) y las estaciones de radio entre 0600 y 1000 horas. La totalidad del contenido de los periódicos fue tomada en cuenta.

El análisis muestra que los candidatos gozaron de un amplio acceso a los medios de comunicación nacionales que se refleja en una pluralidad de puntos de vista en sus líneas editoriales. La campaña fue cubierta, con muy pocas excepciones, de una manera equitativa, informativa y pluralista. La mayoría de los medios audiovisuales monitoreados ofrecieron a los candidatos las mismas condiciones en relación a las entrevistas y transmitieron todos los debates en directo.

Los medios de comunicación estatales monitoreados respetaron en gran parte su obligación de neutralidad. Durante la primera ronda, *TV Perú* y *Radio Nacional* difundieron entrevistas con todos los partidos políticos en contienda. El único diario estatal, *El Peruano*, limitó su cobertura de la información política y evitó realizar comentarios. El análisis cuantitativo del

contenido de los tres medios de comunicación estatales no mostró ningún sesgo visible en la cobertura de las principales fuerzas políticas. También antes de la segunda vuelta los tres medios de comunicación estatales monitoreados trataron a los dos candidatos de una manera similar y les ofrecieron la posibilidad de difundir sus mensajes. La mayoría de los medios audiovisuales de propiedad privada hizo esfuerzos para ofrecer una información relativamente equilibrada. Durante las elecciones legislativas y la primera vuelta de la elección presidencial entre el 21% y el 26% de la cobertura en los canales de televisión de *Latina - Canal 2*, *América TV - Canal 4* y *Panamericana Televisión - Canal 5*, junto con el de las estaciones de radio *RPP* y *Exitosa*, estuvo centrada en FP y su candidata presidencial, Keiko Fujimori, mientras que se asignó un promedio del 15% al PPK, un 14% al FA de Verónica Mendoza, y un 11% a AP. Más allá de la cobertura proporcionada a los cuatro candidatos principales, la cobertura dedicada a AP (14-22%) es digna de mención y se puede explicar por el mayor número de mítines realizados.

A pesar de que los medios nacionales con sede en Lima ofrecieron en gran medida una cobertura profesional de la campaña electoral, varios informes desde el interior presentaron un cuadro diferente con respecto a las radios y televisiones locales. Una docena de equipos de observadores de largo plazo indicaron, y en algunos casos documentaron, distintas infracciones de las buenas prácticas periodistas, incluidas entrevistas y cobertura pagadas, el ofrecimiento de servicios de relaciones públicas a los partidos políticos, así como la aplicación de diferentes precios para la publicidad política, una práctica prohibida expresamente por la Ley de Radio y Televisión, y violaciones del artículo 40 de la Ley de Partidos Políticos, que limita el tiempo máximo de publicidad comprada por un partido a 5 minutos al día.

Muchos interlocutores de la MOE UE confirman estas prácticas y las atribuyen a la falta general de profesionalismo, así como a lo que ellos llaman un sistema opaco de concesión de licencias, a la falta de financiamiento sostenible y a las interdependencias entre los ámbitos políticos, de negocios y los medios de comunicación a nivel local. Este fenómeno, combinado con una ausencia general de cobertura de los candidatos regionales por los medios de comunicación nacionales, pudo haber dejado a muchos votantes en algunos distritos sin información suficiente. Las conclusiones de la MOE UE revelan que casi el 90% de la cobertura en los siete canales de radio y televisión observados se dedicó a los candidatos de Lima.

12.3 Preparativos administrativos y logísticos

La ONPE respetó el calendario electoral establecido y estuvo preparada para recibir a los casi 23 millones de electores registrados en las urnas el 10 de abril. La ONPE desarrolló materiales electorales de alta calidad que se produjeron en el país y que se desplegaron a tiempo en los locales de votación. En línea con los requisitos de la Ley Electoral, la ONPE tuvo que producir carteles con las imágenes y el orden de las fórmulas presidenciales y las listas de candidatos al Congreso y al Parlamento Andino para ser exhibidas en lugares públicos a partir del 27 de marzo. Los mismos carteles se colgaron en el interior de las

cabinas de votación. La actualización de los carteles con las fórmulas presidenciales y las listas de candidatos al Congreso y al Parlamento Andino restantes en las 78.449 mesas de sufragio en todo el país fue un reto importante. La incertidumbre sobre la lista final de candidatos, debida a las exclusiones y retiros de último momento, también tuvo un efecto en las cédulas de sufragio, que incluyeron a varios candidatos y listas que ya no concurrían a la elección. La ONPE aseguró que se tomaron las medidas adecuadas en las mesas de sufragio para los votantes con necesidades diferentes. Sin embargo, la MOE UE observó algunas quejas sobre si la obligación de voto era igualmente aplicable a ellos. La MOE UE constató que no se realizaron preparativos logísticos para facilitar el voto de los electores en los hospitales o en detención preventiva.

13. Jornada electoral del 10 de abril 2016

Los 99 observadores de la MOE UE visitaron 356 mesas de sufragio a lo largo del día en 25 departamentos del país. Se observó la apertura en 53 de estas mesas de sufragio. Los observadores transmitieron un total de 436 informes cuantitativos a la base de datos de la MOE UE, incluyendo 80 informes sobre la tabulación realizada en las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (por más detalles, véase Anexo IV en la versión digital).

13.1 Apertura y votación

En nueve de cada diez mesas donde se observó la apertura, esta se retrasó, en muchos casos por más de una hora, debido a que el número de miembros de las mesas de sufragio requeridos no estaban presentes. La ONPE reveló más tarde que a las 1100 de la mañana, tres horas después de la apertura programada de las mesas de sufragio, sólo el 74% de las mesas estaban abiertas. Según los datos oficiales de la ONPE, todas las mesas de sufragio en el territorio nacional se abrieron y 74.001 (99,7%) de las 74.224 abrieron antes del mediodía. Un total de 26 de las 3.083 mesas de sufragio para el voto en el extranjero no llegaron a abrir, privando de sus derechos de voto a un número relativamente menor de electores. Casi el 27% de los miembros de las mesas de sufragio, designados a través de un sistema de sorteo, no se presentaron a pesar del hecho de que hay fuertes multas (198 PEN) por el incumplimiento de estas funciones. Esta multa se suma a la de no votar (79,40 o 20 PEN, dependiendo del nivel de riqueza del distrito de residencia del elector). Al igual que en elecciones anteriores, en 6.060 casos la ONPE tuvo que sustituir al personal designado con votantes que esperaban en la fila para votar y que no habían recibido ninguna capacitación. La notable ausencia de los miembros de mesa contrastó fuertemente con el buen estado de preparación de la ONPE para implementar la votación. La MOE UE no observó ninguna falta de material electoral esencial.

La jornada electoral transcurrió con toda tranquilidad y con una participación de más del 80%. Los observadores de la MOE UE evaluaron el desempeño general de las operaciones de votación como "muy bueno" o "bueno" en el 98% de las mesas observadas. Algunas dificultades se observaron en las mesas de sufragio con votación electrónica que estaban preparadas para recibir un mayor número de votantes por mesa de sufragio y en las cuales los electores tardaron más en emitir sus votos. La MOE UE observó que los procedimientos de votación fueron aplicados y respetados, con tan sólo unas pequeñas excepciones. La participación global anunciada por la ONPE fue de alrededor del 82%.

13.2 Cierre y escrutinio

Los observadores de la MOE UE evaluaron el proceso de escrutinio como "muy bueno" o "bueno" en el 75% de las mesas observadas. Esta evaluación se debió en gran parte a la labor de los coordinadores contratados por la ONPE, que proporcionaron orientación constante a los miembros de mesa durante todo el día. La necesidad de completar al menos 15 actas

electorales y 15 actas de resultados fue excesivamente engorrosa para los miembros de mesa en las mesas de sufragio tradicionales. Como consecuencia de ello, la ONPE tuvo que retener las actas de resultados de numerosas mesas de sufragio por errores humanos.

13.3 Agregación de resultados

Los miembros de la MOE UE observaron la recepción y la digitalización de las actas de resultados en casi la mitad de los 60 centros de agregación ODPE. La ONPE anunció la casi totalidad de los resultados un día después de las elecciones. La MOE UE observó el proceso electoral hasta la proclamación oficial de los resultados presidenciales el 9 de mayo y de los resultados al Congreso el 30 de mayo, incluido el proceso de revisión de las actas con errores o irregularidades que fueron clasificados como actas observadas, así como otros recursos electorales.

Para estas elecciones generales, la ONPE también extendió su Sistema de Escrutinio Automatizado (SEA) para reducir los errores en las actas de resultados. Tradicionalmente, más del 80% de los errores en las actas son producto de errores de cálculo manuales. La digitalización de los resultados en las mesas de sufragio y la impresión de las actas de resultados reducen el error humano y dan como resultado una recepción de los resultados a nivel nacional más precisa y veloz. Al mismo tiempo, se observó que los miembros de las mesas de sufragio carecieron de formación técnica adecuada y que en muchas zonas rurales las deficiencias de comunicación frustraron la plena implementación del sistema.

Durante la noche electoral, la ONPE celebró una conferencia de prensa a las 2100 horas para anunciar la primera serie de resultados preliminares con un 20% de las actas procesadas. Las autoridades electorales realizaron actualizaciones regulares de estos datos en los días que siguieron, manteniendo a todos los actores electorales bien informados. Los resultados de las mesas de sufragio, incluidas las actas de resultados escaneadas, estuvieron disponibles en la página web oficial de la ONPE. La ONPE procesó primero los resultados para las elecciones presidenciales y en segundo lugar los del Congreso y el Parlamento Andino. Hacia la mañana del día siguiente a la jornada electoral la ONPE había procesado ya la mayor parte de los resultados. Un pequeño número de mesas de sufragio para el voto en el extranjero no pudieron abrir, por lo que algunos electores no pudieron votar durante la jornada electoral, principalmente debido a la ausencia de miembros de mesa seleccionados y la dificultad de encontrar reemplazos voluntarios.

Las actas de resultados llegaron rápidamente desde las mesas de sufragio a los Centros de Agregación de la ODPE, exceptuando un pequeño número de mesas situadas en áreas remotas y aquellas establecidas en el extranjero y que no fueron incorporadas hasta una semana después de la jornada electoral. La transmisión de los resultados de las mesas de sufragio a los centros de agregación ODPE fue ordenada, segura y libre de intimidación o incidentes. Los procedimientos se cumplieron y se observó que los coordinadores de la ONPE desempeñaron un papel decisivo en la dirección del personal electoral. Los observadores de la UE informaron que se presentaron pocas quejas formales en los 60 ODPE. En general, la MOE UE consideró que el proceso de agregación estuvo bien organizado y fue

evaluado como "muy bueno" o "bueno" en el 100% de las ODPE observadas. En general, la ONPE informó que 20.500 actas de resultados fueron enviadas a los JEE correspondientes para su adjudicación. De estos, sólo 1.032 tuvieron relación con las elecciones presidenciales. Algunos JEE tomaron varias semanas para completar este proceso para el que no existe un plazo legal, con el único requisito de que las apelaciones deben resolver dentro de un plazo de tres días a partir de las decisiones de primera instancia. En general, tanto la agregación en la ONPE y la adjudicación en los JEE y en el JNE fueron muy transparentes, poniendo a disposición del público las actas de resultados en la página web de la ONPE para su comparación y permitiendo el escrutinio público en todo momento. Sin embargo, la extrema lentitud del proceso no se pudo justificar por ningún problema jurídico concreto y la mayoría de las cuestiones legales pendientes de resolución se debieron a meros errores técnicos.

Si bien la MOE UE observó que los JEE cambiaron las decisiones de las mesas de sufragio en muchos casos con respecto a las decisiones sobre la validez de los votos impugnados, el número de cédulas de sufragio afectadas fue casi insignificante. Por otro lado, la MOE observó que muchas actas de resultados fueron invalidadas por los JEE si contenían errores de cálculo, como, por ejemplo, en casos donde el número de votos era superior al número de electores. Esto dio lugar a la anulación de varios votos válidos.

Los ODPE y los JEE permanecieron activos durante las ocho semanas entre la primera y la segunda vuelta de las elecciones, con el objetivo principal de analizar los problemas de la jornada electoral y del procesamiento de datos y la agregación de resultados, con el fin de introducir mejoras antes de la segunda vuelta, incluyendo medidas prácticas para acelerar la transmisión de las actas de resultados observadas e impugnadas entre las ODPE y los JEE.

13.4 El papel de los personeros y los observadores

La presencia de los representantes de partidos políticos (*personeros*) contribuyó a la transparencia del proceso, a pesar de que la MOE UE observó que no siempre estuvieron presentes en las mesas observadas. Por otra parte, los representantes de los partidos apenas fueron visibles en las ODPE durante el proceso de agregación de resultados, o en los JEE durante la verificación de actas observadas e impugnadas. Los partidos políticos demostraron poco interés en el seguimiento de esta parte esencial del proceso, lo que podría ser indicativo de su confianza en la integridad de las autoridades electorales, aunque también pone de relieve su falta de capacidad organizativa. En las ODPE los representantes de los partidos y los observadores de la UE tuvieron acceso a los datos de los resultados, pudiendo comparar las actas originales escaneadas con sus propias copias. En los JEE sólo se revisaron públicamente las actas con votos impugnados.

SECCIÓN VI – La segunda vuelta de las elecciones presidenciales

14. La fase preelectoral

14.1 El entorno electoral y la campaña

Las leyes electorales peruanas no establecen una pausa de la campaña entre la primera y la segunda vuelta electoral, por lo cual esta se hace excesivamente larga y costosa. Al igual que para la primera vuelta, la campaña para la segunda vuelta fue generalmente pacífica. Ambos candidatos pudieron ejercer sus derechos a la libertad de reunión, expresión y movimiento. El JNE organizó tres debates, dos para los candidatos presidenciales y uno para sus equipos, lo cual representa el mayor número de debates jamás organizados para unas elecciones presidenciales en Perú. Dos de estos debates se llevaron a cabo fuera de Lima por primera vez en la historia del país.

Las acusaciones cruzadas y el tono agresivo prevalecieron en última instancia sobre la discusión de los programas políticos. La protesta ciudadana pacífica contra la candidatura presidencial de Keiko Fujimori hacia el final de la campaña contribuyó a un entorno electoral más tenso. Por otra parte, los pronunciamientos oportunos del Tribunal de Honor del Pacto Ético jugaron un papel estabilizador y moderador en la campaña.

Pocas semanas antes de la jornada electoral, medios de comunicación y candidatos cuestionaron el origen de los fondos de campaña e involucraron a varios políticos en activo. Particularmente graves fueron las acusaciones contra Joaquín Ramírez, secretario general del FP y miembro del Congreso saliente, que finalmente renunció a su cargo. Algunos congresistas electos fueron investigados también por su posible relación con actividades ilícitas y lavado de activos.

14.2 Resultados del monitoreo de medios de comunicación

La MOE UE realizó un monitoreo de cinco canales de televisión, tres estaciones de radio (todas ellas en su horario estelar de mayor audiencia) y seis periódicos en las últimas cinco semanas de la campaña electoral (véase el Anexo III en la versión digital). El análisis reveló que los dos tuvieron un amplio acceso a los medios de comunicación nacionales, que mostraron una diversidad de líneas editoriales. La campaña fue cubierta, con muy pocas excepciones, de una manera equitativa, informativa y pluralista. La mayoría de los medios audiovisuales monitoreados ofrecieron las mismas condiciones a ambos candidatos en relación a las entrevistas y todos transmitieron en vivo los tres debates. En el interior del país la cobertura de los medios de comunicación locales fue más limitada en comparación con la primera vuelta.

Durante la segunda vuelta Keiko Fujimori gozó de una cobertura mayor en la mayoría de los medios de comunicación, con un promedio de 58% de la cobertura total en radio y la

televisión y de 60% en la prensa escrita. Esto se explica por el hecho de que la candidata Fujimori realizó una mayor cantidad de actividades de campaña, así como a las diferentes controversias en las que sus colaboradores cercanos se vieron involucrados. En las últimas semanas estas acusaciones incrementaron también el tono negativo de la cobertura de su campaña en la mayoría de los medios observados. La excepción a esta pauta general se dio en la radio *RPP Noticias*, en la que, en el horario observado, prevaleció el tono negativo con respecto a Pedro Pablo Kuczynski. Durante la primera vuelta el tono negativo fue repartido entre varios candidatos, principalmente entre Fujimori y Verónica Mendoza, mientras que durante la segunda vuelta estuvo sobre todo vinculado a las acusaciones contra Fujimori.

Mientras que los canales de televisión se concentraron principalmente en la presentación de información de tono neutro, las líneas editoriales fueron mucho más marcadas en la prensa escrita. Mientras que el diario *La República* hizo campaña abiertamente en contra de Keiko Fujimori, el diario *El Comercio* fue particularmente crítico durante la primera vuelta con Verónica Mendoza y su coalición, el *Frente Amplio*. Otro diario influyente, *El Comercio*, proporcionó a sus lectores una cobertura generalmente equilibrada de la campaña en la primera vuelta y tomó una posición abiertamente antifujimorista en sus artículos de opinión durante las últimas semanas de la campaña de la segunda vuelta.

La difusión de una grabación de audio manipulada por parte de la cadena *Panamericana Televisión* dentro del programa "*Las Cosas Como Son*" para desacreditar a un testigo en relación con una investigación al secretario general de *Fuerza Popular* constituyó una grave violación de su propio código de ética. La MOE UE toma nota de que el canal canceló su contrato con el programa, cuyo espacio había sido alquilado por una entidad externa, y de que los periodistas de *Panamericana Televisión* condenaron esta violación. Este incidente muestra que el sistema de alquiler o concesión del espacio, presente en muchos medios de Perú, sobre todo en las provincias, abre la puerta a la difusión de informaciones falsas y, por tanto, puede ir en contra del derecho a ejercer un voto informado.

14.3 Preparativos administrativos y logísticos

El JNE cumplió su función de supervisión de manera transparente y eficaz, tanto a nivel nacional como regional, mientras que la ONPE llevó a cabo los preparativos necesarios de manera adecuada. Los observadores de la MOE UE evaluaron que las ODPE administraron con eficacia las elecciones en todo el país, a pesar de las protestas del personal temporal cuyos contratos se redujeron de forma inesperada tras los recortes presupuestarios. La contratación tardía de personal tuvo como consecuencia un período más reducido para capacitación y movilización. No se observó que estos inconvenientes afectasen el proceso electoral de manera negativa. El personal de las ODPE demostró ser comprometido y transparente, y mostró una buena comprensión de los procedimientos electorales. Sin embargo, en algunos casos se percibió una falta de neutralidad de los coordinadores locales.

Más de 100.000 miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantizaron la seguridad de los materiales electorales y la de los locales de votación y de agregación durante la primera y

segunda vueltas. Mientras que la policía y el personal de las fuerzas armadas tienen derecho al voto, el JNE les levantó la sanción aplicable por no votar. Para garantizar aún más la integridad y la seguridad del personal electoral, los votantes y los materiales electorales, la ONPE reubicó algunos de los locales de votación en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (conocido como VRAEM), una medida que afectó aproximadamente a 52.000 electores registrados. Esto dio lugar a quejas de los electores que no pudieron recorrer las grandes distancias necesarias para alcanzar las nuevas mesas de sufragio y por ende no pudieron votar. En el momento de escribir este informe, el JNE discutía la posibilidad de dispensar a un número incierto de electores que se habrían encontrado en esta tesitura.

Las mujeres fueron representadas de manera adecuada dentro de la administración electoral, tanto en la primera como en la segunda vuelta de las elecciones. Las mujeres representan casi la mitad de todos los miembros de mesa y de los personeros de los partidos políticos, sobre todo en zonas urbanas.

14.4 Educación para el voto y formación del personal electoral

Las autoridades electorales ofrecieron pocas oportunidades de educación cívica y electoral para la segunda vuelta, con la excepción de la página web oficial y de las redes sociales. En colaboración con las empresas telefónicas, la ONPE hizo llegar mensajes de texto a todos los celulares registrados en el país con información sobre el lugar de votación y el nombramiento de los miembros de mesa. La ONPE volvió a organizar una capacitación nacional para los 463.842 trabajadores electorales, que la MOE UE consideró de buena calidad a pesar del elevado absentismo de los miembros de mesa en todo el país, con cifras de participación de menos del 5% del personal seleccionado. Tanto la campaña como los materiales electorales se elaboraron solo en español. La ONPE ofreció una variedad de aplicaciones informáticas de capacitación y educación electoral que a pesar de su alta calidad fueron usadas por un número reducido de votantes.

15. La jornada electoral del 5 de junio de 2016

Los 87 observadores de la MOE UE visitaron 304 mesas de sufragio en los 25 departamentos del país a lo largo de la jornada. La apertura se observó en 35 de estas mesas de sufragio. Los observadores transmitieron 28 informes sobre las operaciones de centros de agregación de las ODPE. El total de informes que la MOE UE ascendió a 332 (por más detalles, véase Anexo V en la versión digital).

15.1 Apertura

Según la ONPE las mesas de sufragio se instalaron con más rapidez que en la primera vuelta, con la totalidad de las 74.244 mesas a nivel nacional instaladas antes del mediodía. El 91% de las mesas observadas por la MOE UE abrieron con un poco de retraso por falta de miembros, que fueron reemplazados por suplentes o electores esperando en la fila para votar. Estos retrasos fueron menores que en la primera vuelta. La MOE UE observó pocos casos de falta de materiales electorales y constató que los electores ubicaron sus mesas con relativa facilidad, en comparación con la primera vuelta.

15.2 Votación

La jornada electoral fue tranquila y ordenada con una participación superior al 80% una vez más. Los observadores de la MOE UE calificaron el proceso de votación como “muy bueno” o “bueno” en el 98% de las mesas observadas. La MOE UE observó que los procedimientos se aplicaron y respetaron con pocas excepciones. La Misión apreció una significativa participación de mujeres como presidentas de mesa (45%) y como coordinadores de locales de votación. Los personeros de los dos partidos no siempre estuvieron presentes durante la votación, sin embargo sí lo estuvieron durante el escrutinio. En las 238 mesas observadas se registraron cinco quejas formales. La ONPE reclutó voluntarios jóvenes, como los de la Asociación de Scouts de Perú, que ayudaron a orientar a los electores en los locales de votación. El 74% de los locales de votación observados por la Misión contó con accesibilidad para las personas con discapacidad, lo que mejoró las condiciones para el ejercicio de sufragio comparado con la primera vuelta.

El partido político *Fuerza Popular* planteó dos inquietudes en los días posteriores a las elecciones relacionadas con el día de la votación: la primera fue sobre el supuesto impedimento para votar debido a una alerta del Ministerio del Interior y la Policía Nacional, y la segunda por la reubicación inhabitual de un número importante de locales de votación en la VRAEM. En el primer caso, el tipo de alerta emitida para la segunda vuelta presidencial era de la misma naturaleza de las emitidas por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional el 10 de abril y en elecciones anteriores. Se autorizaba el traslado urgente de personal, cuando fuera necesario, para apoyar el normal desarrollo de las actividades electorales durante la primera mitad de la jornada, otorgando el tiempo necesario para el ejercicio de los deberes

del sufragio²¹. En relación a la segunda preocupación, la ONPE reubicó 14 locales de votación (aproximadamente 45 mesas de sufragio) en el VRAEM, debido a la inseguridad derivada del narcotráfico. Según la ONPE, el traslado se realizó sin problemas y los coordinadores de la ONPE informaron a los electores acerca de la nueva ubicación de las mesas de sufragio. No hubo indicación alguna de problemas durante la votación. Una vez publicados los resultados preliminares definitivos, FP decidió no llevar por la vía judicial estas inquietudes.

15.3 Cierre y escrutinio

Los observadores de la MOE UE calificaron el proceso de escrutinio como “muy bueno” o “bueno” en la gran mayoría de las mesas de sufragio observadas. Además indicaron que los miembros de las mesas desempeñaron sus actividades con apego a los procedimientos. La elaboración de actas electorales fue más sencilla por celebrarse una sola elección. La MOE UE observó una disminución en el número de actas con errores materiales.

15.4 El papel de los personeros y los observadores

Los personeros de los dos partidos estuvieron presentes en la mayoría de las mesas de sufragio observadas durante los procesos de votación y de escrutinio. Ante la dificultad de encontrar suficientes personeros, se observó que los partidos se vieron obligados a reclutar a personeros no capacitados de entre los electores en la fila durante la jornada electoral. Al igual que para la primera vuelta, la presencia de los personeros durante la fase de agregación de resultados en las ODPE fue mínima.

15.5 Agregación de resultados

Los miembros de la MOE UE observaron la recepción y digitalización de actas en casi la mitad de los 60 centros de cómputo de las ODPE y evaluaron el proceso como “muy bueno” o “bueno” en la mayoría de los casos. A lo largo de la noche electoral la ONPE ofreció varias actualizaciones del cómputo, con un porcentaje que superó el 90% en la mañana del día siguiente. La ONPE desempeñó este papel con transparencia, eficacia y con la presencia de los personeros técnicos de los dos candidatos. Los analistas de la MOE UE estuvieron presentes a lo largo de las diferentes etapas del proceso de agregación y estuvieron en contacto regular con los personeros de ambos candidatos para corroborar si estaban satisfechos con el proceso de gestión de resultados. Para el cuarto día del proceso de agregación la ONPE había procesado el 100% de las 77.307 actas de resultados y había enviado 1.637 actas observadas a los JEE para su adjudicación. La agregación sólo podía ser completada por la ONPE una vez que las apelaciones posteriores a las decisiones de los JEE hubieran sido resueltas por el JNE y las decisiones sobre todas las actas observadas hubieran

²¹ La MOE UE contactó a los Servicios Jurídicos de la Policía Nacional, que informaron de que alrededor del 50% de la policía no fue a votar, tanto para la primera como en la segunda vuelta. El porcentaje se considera que está dentro de las medias tradicionales.

sido consideradas en la agregación de las ODPE. De esta forma la proclamación de los resultados definitivos tuvo lugar el 28 de junio, más de tres semanas después de la segunda vuelta.

El período de cuatro días que siguió a la jornada electoral fue especialmente tenso debido a que la diferencia de votos entre los dos candidatos era extremadamente pequeña, dejando abierta la posibilidad matemática de un cambio de tendencia en los resultados finales. No fue hasta que la ONPE anunció que ya había procesado el 100% de los resultados y que sólo esperaba las decisiones de los JEE con respecto a las actas observadas que Keiko Fujimori reconoció la derrota y deseó buena suerte a Pedro Pablo Kuczynski y a su equipo. Debido a la enorme incertidumbre que rodeaba los ajustadísimos resultados, la duración del proceso de gestión de los mismos, aún llevado a cabo en un clima de total transparencia, creó tensiones e incertidumbres que un proceso más rápido en la gestión de resultados preliminares podría haber disipado con más facilidad.

SECCIÓN VII

16. Recomendaciones

La MOE UE ha observado una parte sustancial del proceso electoral de 2016. En un espíritu de colaboración y cooperación con las autoridades gubernamentales y electorales de Perú, y con el recientemente elegido Congreso, y como una contribución al próximo proceso electoral, la MOE UE ofrece las siguientes sugerencias como contribución al diálogo sobre posibles reformas:

Marco legal

1. Consolidación de la legislación electoral en un Código Electoral único y coherente

Sería importante considerar la adopción de un **código electoral y de procedimientos unificado y coherente** para eliminar inconsistencias y vacíos legales, además de aumentar la transparencia, la rendición de cuentas, la participación equitativa y la igualdad de condiciones. El material desarrollado para los anteproyectos de ley anteriores y las discusiones que los rodearon podrían ser un posible punto de partida.

2. Limitar los márgenes para introducir cambios al marco legal durante los procesos electorales

Considerar la imposición de un **plazo para la introducción de cambios al marco legal antes de unas elecciones** (por ejemplo, seis meses antes de la convocatoria de elecciones) para garantizar la seguridad jurídica y fortalecer la confianza en los procesos electorales.

3. Aumentar las garantías para garantizar una mayor efectividad del derecho al voto

Sería aconsejable introducir un mecanismo adecuado para **facilitar el sufragio a todos los votantes elegibles**, incluidos los que trabajan para el proceso electoral (policía, fuerzas armadas, trabajadores electorales), y aquellos que están hospitalizados o en detención preventiva, al igual que aquellos que alcanzan la edad de voto después de la fecha límite para registrarse.

4. Facilitar la cooperación con los observadores nacionales e internacionales

Con el fin de facilitar la cooperación con los grupos de observación, se sugiere modificar la sección e) del artículo 339 de la Ley Orgánica Electoral que prohíbe que los observadores soliciten información o documentación oficial al JNE. Sería importante garantizar el pleno acceso de los observadores a toda la información y no condicionarlo a la buena voluntad de las autoridades electorales.

Sistema político-electoral

5. Elegibilidad de los partidos políticos y los candidatos

Se recomienda encarecidamente que la determinación de la **elegibilidad de los partidos y de los candidatos se haga con antelación suficiente** para evitar la suspensión de los derechos de los candidatos a la participación política durante la campaña electoral.

6. Sanciones graduales para las violaciones imputadas a los partidos políticos

Sería aconsejable **establecer una serie de sanciones graduales para las violaciones a la Ley de los Partidos Políticos** o a las normas de democracia interna y ofrecer alternativas graduales antes de una exclusión drástica e inmediata de los partidos y candidatos.

7. Democracia interna de los partidos políticos

Podría ser beneficioso considerar la introducción de mecanismos de democracia interna en el sentido de hacer **obligatorias, transparentes y abiertas a todos los simpatizantes de los partidos las elecciones primarias**, evitando que la dirección del partido decida unilateralmente sobre las candidaturas. Se pueden considerar diferentes modalidades de primarias. Una que parece gozar de consenso en Perú incluiría encargar a las autoridades electorales la organización logística de la votación y el escrutinio.

8. Igualdad de trato con respecto a las reglas de democracia interna de los partidos

Con el fin de facilitar la igualdad de trato de todos los procesos internos de los partidos políticos, se puede considerar la **introducción de tachas por parte de miembros del partido únicamente por violaciones de las normas de democracia interna**, lo que podría facilitar la igualdad de trato entre todos los contendientes.

9. Registro de partidos y candidatos

Merece consideración el hecho de que registrarse como candidato equivale al ejercicio del derecho de participación en el proceso, por consiguiente podría interpretarse que aquellos que se retiran del proceso después del registro han participado del mismo.

Justicia electoral

10. Adjudicación de recursos en tiempo oportuno y en función de las fases del calendario electoral

Podría regularse la **rápida y oportuna adjudicación de recursos** y apelaciones para evitar que los procedimientos en curso afecten a fases futuras del proceso, como el registro de candidatos que están ya en campaña. Aunque un cierto grado de superposición de las etapas electorales es inevitable, se sugiere que el calendario electoral se ajuste para que las **etapas principales del proceso sean finalizados en una fase electoral previa al inicio de las fases siguientes**. Esto evitaría que la superposición y la incertidumbre legal repercutiesen sobre las siguientes etapas del proceso.

11. Naturaleza y mandato de los Jurados Electorales Especiales

Debería darse una seria consideración a **revisar la naturaleza temporal, la composición y el mandato de los JEE**. Podría considerarse una presencia permanente de los JEE a nivel departamental supervisada por funcionarios con competencias profesionales en cuestiones de justicia electoral. **También se podrían incorporar plenamente los JEE en un sistema jerárquico de justicia electoral** presidido por el JNE para reducir las deficiencias funcionales y garantizar un enfoque uniforme y común en la toma de decisiones.

12. Identificación clara de violaciones electorales y sanciones de carácter gradual

Sería extremadamente importante mejorar el contenido del artículo 42 de la Ley de Organizaciones Políticas (Ley N° 30414) para introducir **definiciones claras y precisas de la entrega de dádivas, una categorización de delitos electorales y el establecimiento de sanciones de carácter gradual** conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

13. Violaciones al proceso de verificación de candidaturas

El establecimiento de sanciones de carácter gradual también debe considerarse en relación con los procedimientos para la presentación de las hojas de vida de los candidatos. Sería aconsejable **concluir el proceso de verificación de hojas de vida antes del inicio de la campaña** y prever también un período para presentar aclaraciones e información adicional.

Sistema electoral

14. Clarificar y rebajar las vallas electorales

Se debe considerar el establecimiento de dos vallas diferentes, uno para el mantenimiento del registro de partidos y otro para la asignación de escaños en el Congreso. **La formulación legal vigente con respecto a las vallas electorales es ambigua** y debe ser aclarada explícitamente. Como alternativa se podría considerar una única valla que sirva para ambos propósitos.

15. Asignación de escaños en el Congreso

En cuanto a la asignación de escaños, sería aconsejable **rebajar la valla nacional para la asignación de escaños en el Congreso**, que parece excesivo para los partidos cuyo voto se concentra en pocos departamentos, o considerar como alternativa la creación de una valla regional.

16. Aumentar la participación política de los grupos indígenas

Sería importante considerar medidas para **aumentar la participación política de los pueblos indígenas y su representación en cargos electos** mediante la puesta en marcha de acciones afirmativas (como la introducción de cuotas, escaños reservados o un número fijo de candidatos en la parte alta de las listas de candidatos) para garantizar su representación en las instituciones electas, incluidos el Congreso y el Parlamento Andino.

17. Aumentar la representación de las mujeres en las organizaciones políticas

Sería importante **poner en práctica cuotas de género dentro de las estructuras de los partidos políticos y en sus órganos decisorios como requisito legal previo al registro como organizaciones políticas** y para las primarias de los partidos. Puede considerarse asimismo la introducción de requisitos legales para situar a las mujeres en la parte alta de las listas de candidatos, como puede ser un sistema de alternancia de género en la parte más alta de las listas.

Financiamiento de partidos políticos

18. Aumentar las provisiones previstas para el financiamiento público y establecer umbrales claros para el financiamiento privado de los partidos políticos

Para que sea plenamente eficaz la puesta en marcha de las disposiciones relativas al financiamiento público, sería necesario mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en general en el financiamiento político. Sería aconsejable elevar los niveles de financiamiento público previstos para **permitir que los partidos y candidatos tengan suficientes recursos para realizar actividades operativas**. Las reglas sobre las **donaciones y las contribuciones privadas deben prevenir explícitamente las formas más comunes de sortear límites y obligaciones de divulgación**. También se recomienda introducir límites razonables a los gastos de campaña para candidatos, partidos y alianzas.

19. Establecer un sistema eficaz de monitoreo y auditoría

Sería importante proporcionar al sistema de financiamiento público un **sistema de monitoreo y auditoría operativo gestionado por la autoridad electoral y con poderes de ejecución**. Las prerrogativas y recursos actuales de la ONPE sólo permiten un sistema de notificación a posteriori que no ofrece ningún incentivo real a los partidos para que presenten toda la información requerida o para que cumplan con los plazos de presentación de informes.

20. Transparencia institucional en los sistemas de financiamiento público para los partidos

La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) debería tener un acceso ad hoc para el **levantamiento del secreto bancario y un acceso en tiempo oportuno a la reserva tributaria**, y estar autorizada a compartir dicha información con las instituciones electorales. Las aportaciones anónimas deberían estar prohibidas. Todas las aportaciones deberían ser nominales y encauzadas hacia los tesoreros oficiales de los partidos políticos. Sería útil considerar la **introducción de formularios de información financiera específicos** para cada candidato e introducir un sistema eficaz de monitoreo y auditoría, así como el establecimiento de sanciones graduales en función de las posibles violaciones.

Administración electoral

21. Mejora del diseño funcional y del fortalecimiento institucional de los órganos electorales

Una futura reforma electoral podría considerar un **diseño funcional mejorado para los órganos electorales** para evitar conflictos que puedan surgir por leyes inconsistentes y la duplicación de competencias, como ocurre con la supervisión y auditoría electoral, la

educación cívica y para el voto, y la verificación de firmas para el registro de organizaciones políticas. La práctica de mantener a funcionarios clave en sus funciones a lo largo de diferentes ciclos electorales debería consolidarse.

22. Transmisión automatizada de resultados

Es aconsejable **mejorar la eficiencia del sistema de gestión de resultados** ampliando la cobertura del Sistema de Escrutinio Automatizado (SEA). Esto tendría el valor añadido de reducir drásticamente el número de actas observadas, acelerando efectivamente el proceso de agregación de resultados y podría considerarse como una etapa adicional hacia la plena aplicación del voto electrónico a nivel nacional.

23. Introducir actas de resultados digitales

Sería importante **acelerar los sistemas de gestión de resultados introduciendo actas de resultados digitales** que puedan ser transmitidas a través de servidores dedicados, por lo menos para el anuncio de los resultados preliminares. Se puede considerar también la reducción del número de actas originales que deban ser completadas por los miembros de las mesas de sufragio con el fin de reducir el número de actas observadas debido a errores humanos.

24. Voto electrónico

Sería muy importante **implicar plenamente a los partidos políticos y otros actores electorales** en las diferentes etapas de la ONPE para la introducción de nuevas tecnologías de votación. Se debería considerar un mecanismo para compartir la información cuanto antes que garantice una adecuada difusión del conocimiento en las diferentes etapas del proceso.

25. Auditorías de votación electrónica

Ante el desarrollo progresivo de esta modalidad de votación, se podría fomentar una mayor confianza en el proceso **mediante la realización de auditorías externas exhaustivas** unos meses antes de unas elecciones e inmediatamente después de cada elección, con la participación de universidades y organizaciones de la sociedad civil. Medidas adicionales, como auditorías aleatorias de las máquinas de votación electrónicas durante la jornada electoral, podrían también ser necesarias si el país sigue adelante con la implementación del sistema a escala nacional.

26. Proceso de contratación pública para los sistemas de voto electrónico

Sería igualmente importante garantizar una **transparencia plena con respecto a los procesos de compra y contratación** para el diseño de software y las adquisiciones de equipos en todas las etapas de la implementación del sistema de votación electrónica, que incluya su mantenimiento y actualizaciones.

27. Gestión de los locales de votación

Podrían limitarse los **retrasos desproporcionados en la apertura de las mesas de sufragio** mediante la declaración de ausencia de todos los miembros que no comparezcan en la mesa a la hora de la apertura, las 0800, en vez de esperar hasta las 0830 para sustituirlos. Lo ideal

sería sustituirlos con una reserva de miembros formados de las mesas de sufragio adyacentes. Sería aconsejable **dotar a los miembros de las mesas con incentivos financieros para reducir el absentismo**, al igual que la apertura tardía de las mesas de sufragio y la sustitución del personal designado con electores no capacitados que están en la fila para votar.

28. Capacitación de los miembros de las mesas

Aunque el marco legal establece que es responsabilidad de los miembros de mesa designados contactar a la ONPE para recibir capacitación y formación, **la autoridad electoral podría fortalecer su campaña de capacitación e información en cascada para los miembros de las mesas**, y así evitar una excesiva dependencia de aplicaciones basadas en Internet para aquellos segmentos de la población que no tienen acceso a Internet.

29. Educación para el voto

Sería aconsejable **reforzar los esfuerzos de educación cívica y para el voto mediante un enfoque más práctico e interactivo**. Debería considerarse la realización de un estudio para identificar las razones del alto número de votos inválidos para las elecciones al Congreso y tomar acciones correctoras para su rectificación, por ejemplo incorporando cédulas de sufragio de muestra en las actividades de educación para el voto.

30. Información para el votante

Puede considerarse la inclusión de **programas exhaustivos en las escuelas** sobre temáticas relacionadas a los derechos civiles y políticos y la comprensión del proceso democrático. Estos programas podrían incluir capacitación y recursos para la creación de Consejos de Jóvenes. También merece consideración la **introducción sistemática de materiales y vídeos en diferentes lenguas minoritarias**.

31. Debates presidenciales

Continuando con el esfuerzo por ofrecer la mejor información posible para los electores, sería positivo **introducir en el marco reglamentario la obligación de celebrar debates presidenciales** organizados con la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil, para garantizar la utilidad y contribución de estos debates a futuros procesos electorales.

Medios de comunicación

32. Limitación de las penas por ofensas relativas a la libertad de expresión para casos más serios y obvios

Debería considerarse toda medida que tienda a prevenir la autocensura y a mejorar las condiciones para el ejercicio de la libertad de prensa. Las autoridades peruanas, ante todo el Congreso, deberían considerar reformar el Código Penal para **descriminalizar las ofensas relativas a la libertad de expresión** o limitarlas a los casos más severos y obvios. Es aconsejable que estas sanciones no se apliquen con respecto a aquellas formas de expresión que por su naturaleza no pueden ser verificadas, como pueden ser los comentarios sobre figuras públicas o la interpretación de hechos. La MOE UE también destaca que una

interpretación demasiado amplia de la difamación contribuye a la autocensura, y que en un período electoral esto puede limitar el derecho de los electores a ser informados.

33. Publicidad política gratuita a nivel regional

Es aconsejable mejorar aún más el acceso de los actores políticos a los medios de comunicación. Esto podría lograrse si la legislación sobre los medios de comunicación **podiera garantizar más claramente el acceso mínimo de los actores políticos a los medios audiovisuales regionales**. Tal cosa podría hacerse, por ejemplo, mediante la introducción de una franja electoral regional en las elecciones al Congreso. La MOE UE considera que la introducción de este tipo de publicidad podría contribuir a lograr un acceso más equitativo de todas las listas electorales a los medios de comunicación locales, permitiendo que los candidatos en las provincias puedan difundir sus mensajes y ofrecer a los electores un mayor acceso a la información.

ANEXO I
Cuadro de referencia de las recomendaciones

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
MARCO LEGAL					
1	<p>Legislación electoral La legislación electoral se encuentra dispersa en diferentes leyes que no están reorganizadas en un marco coherente. Esta recomendación tiene una implicación global ya que incidiría sobre todas las demás. También fue formulada en el 2011.</p>	<p>Considerar la consolidación de toda la legislación electoral en un código electoral y de procedimientos unificado y coherente.</p>	<p>Nivel legislativo – Redacción de un código electoral y de procedimientos unificado y coherente. Esto eliminaría las inconsistencias y vacíos legales, además de aumentar la transparencia, la rendición de cuentas, la participación equitativa y la igualdad de condiciones; el material desarrollado para los anteproyectos de ley anteriores y las discusiones que los rodearon podrían ser un posible punto de partida.</p>	<p>Para eliminar todas las deficiencias e inconsistencias que afectan a los procesos electorales en la actualidad, además de facilitar el desempeño neutral y técnico de su papel por parte de las autoridades electorales en la implementación de los procesos electorales.</p>	<p>PIDCP, Artículos 2.2 y 3 Adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos electorales Principio de la igualdad</p>
2	<p>Cambios al marco electoral La necesidad de una profunda reforma no es ninguna novedad, pero el debate a nivel del Congreso se suele demorar hasta el siguiente período preelectoral, aumentando la presión para aprobar modificaciones incompletas y poco exhaustivas.</p>	<p>Contribuir a garantizar la seguridad y predictibilidad del marco legal durante los procesos electorales prohibiendo cambios al marco legal para las elecciones en el año previo a unas elecciones.</p>	<p>Nivel legislativo – Imposición de un plazo para la introducción de cambios al marco legal antes de unas elecciones (por ejemplo, seis meses antes de la convocatoria de elecciones) para evitar la tentación de aprobar modificaciones legislativas incompletas.</p>	<p>Para evitar cambios de último minuto en los procesos electorales que pueden generar problemas de interpretación y abren el camino a posibles abusos.</p>	<p>PIDCP, Artículos 2.2 y 2.3 Garantizando la seguridad y predictibilidad jurídica Estado de derecho</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
MARCO LEGAL					
3	<p>Elegibilidad de los electores Adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho al voto para todas las categorías de personas elegibles.</p>	<p>Mecanismos para facilitar el sufragio a todos los votantes elegibles, incluidos los que trabajan para el proceso electoral (policía, fuerzas armadas, trabajadores electorales), así como a las personas hospitalizadas o en detención preventiva, y aquellos que alcanzan la edad de voto después de la fecha límite para registrarse.</p>	<p>Nivel legislativo – Crear las condiciones para que voten las personas que trabajan durante el proceso electoral (policía, fuerzas armadas, trabajadores electorales), así como las personas hospitalizadas o en detención preventiva, y aquellos votantes que alcanzan la edad de voto después del cierre del registro.</p>	<p>Adoptar medidas positivas para garantizar la plena efectividad de los derechos a votar, incluso para aquellas personas que deben trabajar durante la jornada electoral.</p>	<p>PIDCP, Artículo 25 Derecho y oportunidad de votar Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 23 b Principio del sufragio universal</p>
4	<p>Observación internacional y nacional</p>	<p>Se sugiere modificar la ley que prohíbe que los observadores soliciten información o documentación oficial al JNE.</p>	<p>Nivel legislativo – Modificar la sección e) del Artículo 339 de la Ley Electoral.</p>	<p>Para garantizar la plena cooperación y acceso a la información para los observadores nacionales e internacionales a lo largo de todo el proceso y para evitar condicionar el acceso a la información a la buena voluntad de las autoridades electorales.</p>	<p>PIDCP, artículo 25 Derecho y oportunidad de participar en los asuntos públicos UNCAC, artículo 5 Transparencia y el Derecho a la información</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
SISTEMA POLÍTICO – ELECTORAL					
5	<p>Elegibilidad de los candidatos. El partido <i>Todos por el Perú</i> fue excluido de las elecciones generales del 2016 durante la campaña electoral por incumplimiento de sus propias normas de democracia interna. Este tipo de sanción es eficaz únicamente si se impone en tiempo, antes del inicio de la campaña.</p>	<p>Determinar la elegibilidad de los partidos y candidatos con suficiente antelación para dotar de relevancia al derecho a participar en las elecciones y para permitir un plazo para un recurso eficaz.</p>	<p>Nivel legislativo – Modificar la Ley de Organizaciones Políticas para asegurar que los derechos políticos están plenamente garantizados y que no estén subordinados a infracciones administrativas.</p>	<p>Para evitar suspender a candidatos durante la campaña por irregularidades que deberían haber sido sancionadas en la fase previa del proceso electoral.</p>	<p>PIDCP, Artículo 25 Derecho y oportunidad a ser elegido, Derecho y oportunidad de votar, Derecho y oportunidad a participar en los asuntos públicos Artículo 3, Derecho a un recurso eficaz</p>
6	<p>Sanciones graduales para las violaciones imputadas a los partidos políticos. Esta modificación sería importante para hacer frente a un número de violaciones menores de la Ley de Organizaciones Políticas que en la actualidad acarrearán la suspensión directa del partido y del candidato.</p>	<p>Se sugiere introducir un mecanismo de sanciones proporcionales y graduales para violaciones a la Ley de Partidos Políticos, como por ejemplo, el incumplimiento de las normas de democracia interna por parte de los partidos y los candidatos.</p>	<p>Nivel legislativo – Modificar la Ley de Organizaciones Políticas y establecer una serie de sanciones graduales y proporcionales.</p>	<p>Para garantizar la predictibilidad de la ley, el respeto de los requisitos de elegibilidad de los candidatos a la vez que se evita la manipulación del sistema mediante peticiones de exclusión de último minuto destinadas a desestabilizar el sistema y a generar confusión.</p>	<p>PIDCP, Artículo 25 Derecho y oportunidad a votar y a ser elegido, Proporcionalidad de las sanciones Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 2</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
SISTEMA POLÍTICO – ELECTORAL					
7	<p>Democracia interna de los partidos La Ley de Partidos Políticos establece que los partidos no pueden ofrecer más del 25% de las posiciones en sus listas a no afiliados. No obstante, esta provisión está nulificada por otras que permiten a los comités de los partidos elegir candidatos según sus propias normas internas. Tan solo 30 de los 130 miembros electos del Congreso están afiliados al partido con el que concurren a las elecciones.</p>	<p>Considerar si se pueden introducir mecanismos de democracia interna para que las primarias de los partidos sean obligatorias, transparentes y abiertas (al menos para sus simpatizantes). Las primarias pueden tomar distintas formas, una modalidad que puede lograr consenso en Perú encomendaría los preparativos logísticos a las autoridades electorales.</p>	<p>Nivel legislativo – Modificar la Ley de Partidos Políticos, Artículo 24.</p>	<p>Para asegurar que los partidos tengan una representación más estable y confiable en el Congreso. Para dar más visibilidad al sistema de votación preferencial es importante evitar que los líderes de los partidos decidan unilateralmente sobre las candidaturas.</p>	<p>Observación general 25 del Artículo 25 PIDCP, p.26 Los Estados deben velar por que, en su organización interna los partidos políticos respeten las disposiciones aplicables del artículo 25 a fin de que los ciudadanos puedan ejercer los derechos que se les garantizan en ese artículo.</p>
8	<p>Igualdad de trato con respecto a las reglas de democracia interna en los partidos políticos Las reglas de democracia interna de las diferentes fuerzas políticas están sujetas a distintos grados de fiscalización.</p>	<p>Considerar la introducción de mecanismos para que los afiliados de los partidos puedan impugnar sus organizaciones políticas por violar las reglas de democracia interna.</p>	<p>Nivel legislativo – Modificar la Ley de Organizaciones Políticas.</p>	<p>Para igualar las condiciones y asegurar que las reglas de democracia internas de los partidos son respetadas y fiscalizadas del mismo modo para todos los contendientes electorales.</p>	<p>PIDCP, Artículo 2.2 Obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos. Observación general 25 p 26 Los Estados deben velar por que, en su organización interna, los partidos políticos respeten las disposiciones aplicables del artículo 25 Artículo 26 Igualdad bajo la ley</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
SISTEMA POLÍTICO – ELECTORAL					
9	<p>Registro de partidos y candidatos Para evitar el riesgo de perder su registro como partidos al no alcanzar el umbral del 5%, algunos partidos retiraron sus candidaturas alegando una falta de imparcialidad por parte de las autoridades electorales.</p>	<p>Considerar que el registrarse como candidato en un proceso electoral es un acto pleno de participación en el mismo proceso y que, por consiguiente, aquellos que se retiren del proceso después de registrarse se considerarán como participantes en el mismo a todos los efectos.</p>	<p>Nivel interpretativo – Diferentes interpretaciones de la Ley de Organizaciones Políticas, Artículo 13 a/, o como alternativa modificar el artículo para evitar que se genere confusión.</p>	<p>Para evitar retiradas estratégicas destinadas únicamente a proteger el registro del partido y evitar que se anule el objetivo de registrarse para participar en un proceso electoral.</p>	<p>PIDCP, Artículo 2.2 y 2.3 Derecho y oportunidad de ser elegido sin restricciones indebidas Artículo 25 Derecho al Sufragio igual Artículo 26 Igualdad bajo la ley</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
JUSTICIA ELECTORAL					
10	<p>Adjudicación de peticiones en tiempo oportuno</p> <p>El calendario electoral es extremadamente complejo y está compuesto de múltiples fases interconectadas. Debe garantizarse la administración eficaz y en tiempo oportuno de la justicia electoral en las fases clave del proceso electoral para evitar que se superpongan y que el proceso haga implosión o que aparezcan arreglos políticamente motivados.</p>	<p>La rápida y oportuna adjudicación de tachas y recursos podría ser gestionada de modo que los procedimientos en curso no afecten a fases futuras del proceso, como por ejemplo al registro de candidatos que ya hacen campaña.</p>	<p>Nivel reglamentario – Modificar los reglamentos sobre procesos del JNE relativos a las peticiones para evitar superposiciones y garantizar que los casos sean adjudicados antes de que empiece la siguiente fase electoral y que no se arrastren a las fases electorales posteriores.</p>	<p>Para evitar que se vean afectadas fases posteriores del proceso electoral de un modo que se vean alteradas las reglas de la competencia electoral una vez que ya haya comenzado la fase siguiente del proceso</p>	<p>PIDCP artículo 2.3. Derecho a un recurso eficaz PIDCP artículo 14.1 Derecho a una audiencia justa y pública PIDCP artículo 19 Transparencia y el Derecho a la información</p>
11	<p>Jurados Electorales Especiales</p> <p>Garantizar que los Jurados Electorales Especiales (JEE) estén suficientemente equipados para realizar toda una serie de funciones a lo largo del ciclo electoral y permitir que sus representantes se habitúen al desempeño de sus responsabilidades.</p>	<p>Revisar la naturaleza temporal, la composición y el mandato de los JEE; considerar una presencia permanente de los JEE a nivel de los departamentos, supervisados por funcionarios con competencias profesionales en cuestiones de justicia electoral.</p>	<p>Nivel legislativo – Modificar la Ley sobre JNE /o crear un nuevo Código Electoral global.</p>	<p>Para establecer un sistema coherente de justicia electoral con interpretaciones y aplicaciones consistentes. Para permitir que los miembros de los JEE adquieran suficientes conocimientos electorales.</p>	<p>PIDCP, Artículo 2.2 Adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos UNCAC, Artículo 1 Prevención de la corrupción</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
JUSTICIA ELECTORAL					
12	<p>Violaciones de las normas sobre dádivas La reciente incorporación del artículo 42 a la Ley de Organizaciones Políticas mediante la Ley N° 30414 que dispone que la entrega de dádivas sea motivo de exclusión de candidatos es desproporcionada y discriminatoria. Fue causante de una peligrosa inestabilidad en el proceso electoral.</p>	<p>Identificar claramente distintas categorías de entrega de dádivas e introducir un sistema de sanciones de carácter gradual. Diferentes tipos de violaciones deben ser categorizadas y sancionadas en función de la magnitud de la violación, dejando sólo para casos extremos la exclusión de un candidato.</p>	<p>Nivel legislativo – Modificar el artículo 42 de la Ley de Organizaciones Políticas.</p>	<p>Para introducir claridad en las categorías de violaciones relativas a la entrega de dádivas y un sistema de sanciones de carácter gradual, que a su vez, también evitará que se presenten peticiones políticamente motivadas.</p>	<p>PIDCP artículo 2.3 Derecho a un recurso eficaz Artículo 25 – Derecho y oportunidad a ser elegido Estado de derecho - principios de razonabilidad y proporcionalidad Protocolo Adicional a la Convención Europea de Derechos Humanos, Artículo 3 Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 23</p>
13	<p>Violaciones en la verificación de candidaturas La exclusión de candidatos durante la campaña por violaciones menores relacionadas a sus hojas de vida fue desproporcionada y abrió el camino a la explotación y el abuso por motivos partidistas.</p>	<p>Debe considerarse que el período de verificación de la información contenida en las hojas de vida de los candidatos debe concluir antes del inicio de la campaña electoral, previendo un plazo para presentar aclaraciones e información adicional. Debe estudiarse un sistema de sanciones graduales con respecto a posibles falsedades en las hojas de vida de los candidatos.</p>	<p>Nivel legislativo – Modificar el artículo 19 de la Ley de Organizaciones Políticas para incluir un plazo para la verificación por parte de la administración electoral de la información contenida en las hojas de vida de los candidatos.</p>	<p>Reglas de admisibilidad para los candidatos y un sistema de sanciones graduales.</p>	<p>PIDCP – Artículo 25 Derecho y oportunidad de ser elegido Estado de derecho – Principios de razonabilidad y proporcionalidad</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
SISTEMA ELECTORAL					
14	<p>Vallas electorales Dos instrumentos legales diferentes definen las vallas para que un partido mantenga su registro y por otra parte para la asignación de escaños en el Congreso. A pesar de estar formulados de una manera similar, son interpretadas de manera bastante diferente. <i>Democracia Directa</i> argüía que, habiendo superado la valla para mantener el registro el partido debería haber obtenido cuatro escaños en el Congreso correspondientes a Cajamarca y uno por Puno.</p>	<p>Se recomienda la formulación explícita de dos vallas diferenciadas, una para mantener el registro de los partidos y otro para participar en la distribución de los escaños en el Congreso. Si es posible, esta clarificación debería figurar en un Código Electoral unificado. Como alternativa se podría considerar una única valla que sirva para ambos propósitos.</p>	<p>Nivel legislativo – Modificación de la Ley Electoral y de la Ley de Partidos Políticos.</p>	<p>Para introducir claridad con respecto a la naturaleza y el objetivo de las provisiones respectivas y evitar interpretaciones que puedan ser percibidas como manipulación política.</p>	<p>PIDCP, Artículos 2.2 y 2.3 Derecho y oportunidad a ser elegido sin restricciones indebidas PIDCP, Artículo 25 Derecho y oportunidad de participar en los asuntos públicos PIDCP, Artículo 3, Derecho a un recurso eficaz</p>
15	<p>Asignación de escaños El partido <i>Democracia Directa</i> (DD) ganó 39,41% de los votos válidos en el departamento de Cajamarca. Sin la valla nacional, esto le hubiera supuesto cuatro escaños en el Congreso que fueron asignados al partido que obtuvo el segundo mayor número de votos.</p>	<p>Es aconsejable rebajar la valla nacional para asignar los escaños en el Congreso o, alternativamente, la creación de una valla regional.</p>	<p>Nivel legislativo – Modificación de la Constitución y la Ley Electoral.</p>	<p>Para garantizar que aquellos partidos que logran un buen resultado regional sean tenidos en cuenta debidamente en el sistema proporcional.</p>	<p>PIDCP, artículos 2.2 y 2.3 Derecho y oportunidad a ser elegido sin restricciones indebidas PIDCP, artículo 25 Derecho y oportunidad de participar en los asuntos públicos Derecho al sufragio igual</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
SISTEMA ELECTORAL					
16	<p>Pueblos indígenas Los esfuerzos positivos destinados a aumentar la participación de las poblaciones indígenas siguen siendo marginales.</p>	<p>Sería importante implementar acciones afirmativas como la introducción de cuotas, escaños reservados o un número fijo de candidatos en la parte alta de las listas de candidatos, para garantizar su representación en las instituciones electas.</p>	<p>Nivel legislativo - Modificar la Ley Electoral</p>	<p>Para garantizar la representación adecuada de grupos minoritarios en instituciones electas, incluyendo en el Congreso y el Parlamento Andino.</p>	<p>CIEDR, Artículo 5 c El derecho a participar en las elecciones, a votar y a ser elegido en elecciones basadas en el sufragio universal e igual y sin distinción de raza.</p>
17	<p>La participación política de las mujeres A pesar de que existen cuotas de partidos políticos y los avances en la representación de las mujeres, la participación general de las mujeres en la vida pública sigue muy por debajo de su peso en la población y los líderes de los partidos políticos no toman suficientes medidas de acción afirmativa para apoyar un cambio de rumbo.</p>	<p>Considerar como avanzar hacia la implementación de cuotas de género dentro de las estructuras de los partidos y sus órganos de decisión como un requisito legal para el registro de organizaciones políticas y para las primarias de los partidos. Puede considerarse asimismo la introducción de requisitos legales para situar a las mujeres en la parte alta de las listas de candidatos, como puede ser mediante un sistema de alternancia de género en las primeras diez posiciones en cada lista de partido.</p>	<p>Nivel legislativo – Modificar la Ley de Partidos Políticos.</p>	<p>Para implementar adecuadamente las medidas positivas establecidas en el CEDM y garantizar una mayor participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política. La inclusión de un componente de cuota de este tipo al nivel de las primarias puede contribuir a cambiar las costumbres tradicionales con respecto a la participación de las mujeres.</p>	<p>PIDCP, Artículo 3 Igualdad entre hombres y mujeres en el goce de derechos civiles y políticos</p> <p>CEDM Artículo 4, 1 Igualdad entre hombres y mujeres Representación de las mujeres en todos los ámbitos de representación política</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS					
18	<p>Financiamiento público y privado para partidos políticos Perú cuenta con disposiciones para el financiamiento público desde el año 2007. En la práctica las organizaciones políticas aún no han recibido ningún financiamiento público.</p>	<p>Para que sea plenamente eficaz la puesta en marcha de las disposiciones relativas al financiamiento público, sería necesario mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en general en financiamiento público. Sería aconsejable elevar los niveles de financiamiento público previstos para permitir que los partidos y los candidatos tengan suficientes recursos para realizar actividades operativas. Las reglas sobre las donaciones y las contribuciones privadas deben prevenir explícitamente las formas más comunes de sortear límites y obligaciones de divulgación. También se recomienda introducir límites razonables a los gastos de campaña para candidatos, partidos y alianzas.</p>	<p>Nivel legislativo - Artículo 29, Ley de Organizaciones Políticas (LOP)</p>	<p>Para fortalecer las operaciones de los partidos políticos, asegurar financiamiento para la investigación y el desarrollo y asegurar la igualdad de oportunidades. Para prevenir la entrada de financiación proveniente de actividades ilícitas y su consiguiente impacto sobre la política, y para fortalecer la institucionalización de los partidos.</p>	<p>PIDCP, Artículo 25 Derecho y oportunidad de participar en los asuntos públicos Convención Americana sobre los Derechos Humanos, artículo 23 Igualdad de oportunidades de acceso a las funciones públicas</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS					
19	<p>Monitoreo y auditoria eficaz La falta de transparencia y capacidad de rendir cuentas en el ámbito del financiamiento de los partidos políticos durante la campaña electoral no contribuye a la igualdad de oportunidades entre candidatos y organizaciones políticas. Las atribuciones actuales de la ONPE no son suficientes para desincentivar a los partidos de presentar informes incompletos o fuera de plazos, la ONPE sólo puede publicar la información que recibe.</p>	<p>Sería crucial que un sistema de financiamiento mixto otorgue poderes de monitoreo y de ejecución claros a la autoridad electoral. Las reglas relativas a las donaciones y aportaciones deben prevenir explícitamente las formas más habituales utilizadas para eludir los límites y las obligaciones de divulgación. Se podrían introducir límites de gasto razonables para la campaña y la inclusión de sanciones eficaces, proporcionales y disuasorias en caso de incumplimientos de las disposiciones sobre el financiamiento de la campaña.</p>	<p>Nivel legislativo - Artículo 36 Ley de Organizaciones Políticas</p>	<p>Para establecer un sistema efectivo de control y auditoria financiero que no se limite a verificar el contenido de los informes recibidos si no también su exhaustividad, exactitud y correspondencia con gastos e ingresos reales.</p>	<p>PIDCP, artículo 25 Limitaciones razonables sobre los gastos de campaña Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), artículo 1 Prevención de la corrupción, artículo 7 Igualdad de oportunidades para la campaña y transparencia Convención Americana de Derechos Humanos, artículo, 2, 16 y 23 Igualdad de oportunidades de acceso a las funciones públicas</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS					
20	<p>Transparencia institucional El compartir información entre distintos órganos del estado es la clave para introducir la transparencia y permitir un monitoreo eficaz por parte de las autoridades electorales.</p>	<p>La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) debería tener un acceso ad hoc para el levantamiento del secreto bancario y un acceso en tiempo oportuno a la reserva tributaria, y estar autorizada a compartir dicha información con las instituciones electorales. Las aportaciones anónimas deberían ser prohibidas. Todas las aportaciones deberían ser nominales y encauzadas hacia los tesoreros de los partidos políticos. Sería útil considerar la introducción de formularios específicos de información financiera para cada candidato y crear un sistema eficaz de monitoreo y auditoría, así como el establecimiento de sanciones graduales en función de las posibles violaciones.</p>	<p>Nivel legislativo - Artículo 36 Ley de Organizaciones Políticas Serán necesarios nuevos artículos</p>	<p>Para introducir un sistema de monitoreo y de controles de gastos de campaña que beneficia a los partidos más virtuosos y promueve la transparencia financiera como un valor político. Para equipar la ONPE con los recursos necesarios para realizar su mandato y asegurar su efectividad.</p>	<p>UNCAC, Artículo 7 Igualdad de oportunidades de campaña y transparencia</p> <p>UNCAC, Artículo 13 Ofrecer un acceso efectivo a la información</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
ADMINISTRACIÓN ELECTORAL					
21	<p>Estructura de la Administración Electoral Las autoridades electorales han sido objeto de varios ajustes funcionales a lo largo de los años y han sufrido en el pasado de competencias superpuestas y de la duplicación de estas mismas.</p>	<p>Mejorar el diseño funcional de las autoridades electorales y sus fortalecimientos para evitar que surjan conflictos debidos a la legislación inconsistente y a la duplicación de competencias, como ocurre con la supervisión y la auditoría electoral, la educación cívica y para el voto, y la verificación de firmas para el registro de organizaciones políticas. La práctica de mantener a funcionarios clave en sus funciones a lo largo de diferentes ciclos electorales debería consolidarse.</p>	<p>Nivel legislativo – Modificar la Ley sobre el JNE, la ONPE y el RENIEC/ podría ser incluido en la adopción de un nuevo Código Electoral unificado.</p>	<p>Para reforzar la cooperación y la optimización de la distribución de tareas entre las autoridades electorales y completar la armonización de funciones.</p>	<p>PIDCP, Artículo 2.3 Adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos</p>
22	<p>Gestión de los resultados El sistema de gestión de resultados aún requiere de un elevado número de transiciones y procedimientos que ralentizan el proceso de agregación a nivel de los departamentos y a nivel nacional, generando una incertidumbre innecesaria y abriendo el camino a quejas sistemáticas.</p>	<p>Es aconsejable mejorar la eficiencia del sistema de gestión de resultados ampliando la cobertura del Sistema de Escrutinio Automatizado (SEA). Debería considerarse la posibilidad de introducir un sistema integral para la gestión de los resultados preliminares bajo la responsabilidad de la ONPE.</p>	<p>Nivel reglamentario y de procedimientos – Modificar las regulaciones del JNE y los procedimientos de la ONPE.</p>	<p>Para acelerar el proceso de escrutinio y agregación, sin perjudicar la transparencia y la eficacia. Para limitar el número de actas observadas.</p>	<p>PIDCP, Artículo 19 Transparencia y el derecho a la información UNCAC, Artículo 13 Acceso a la información para el público</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
ADMINISTRACIÓN ELECTORAL					
23	<p>Actas electorales La agregación de resultados aún se basa en actas en papel, lo cual resulta contradictorio teniendo en cuenta la perspectiva de introducir el voto electrónico a largo plazo.</p>	<p>Sería importante acelerar los sistemas de gestión de resultados introduciendo actas de resultados digitales que puedan ser transmitidas a través de servidores dedicados, por lo menos para el anuncio de los resultados preliminares. Se puede considerar también el reducir el número de actas originales que deban ser completadas por los miembros de las mesas de sufragio con el fin de reducir el número de actas observadas debido a errores humanos.</p>	<p>Nivel reglamentario y de procedimientos – Modificar las regulaciones del JNE y los procedimientos de la ONPE.</p>	<p>Para reducir las posibilidades de manipulación y para reducir los plazos para la agregación de resultados y su publicación.</p>	<p>PIDCP, Artículo 19 Transparencia y el derecho a la información; Artículo 25 Derecho y oportunidad de participar en los asuntos públicos</p>
24	<p>Operaciones de voto electrónico Los partidos políticos mostraron estar desinformados con respecto al proceso de voto electrónico y solicitaron que la ONPE rebajase el campo de aplicación de la introducción progresiva del voto electrónico.</p>	<p>En el camino hacia una implementación más amplia del voto electrónico, sería muy importante asegurarse de implicar plenamente a los partidos políticos en las diferentes etapas previstas por la ONPE para la introducción de las nuevas tecnologías. Debería considerarse un mecanismo para compartir la información cuanto antes que garantice una adecuada difusión del conocimiento en las diferentes etapas del proceso.</p>	<p>Nivel reglamentario y de procedimientos – Modificar los reglamentos y procedimientos de la ONPE relativos al voto electrónico.</p>	<p>Para asegurar que todos los actores electorales cuentan con la información adecuada y evitar críticas de último minuto por desconocimiento del sistema empleado.</p>	<p>PIDCP, Artículo 19 Transparencia y el derecho a la información; Artículo 25, Derecho y oportunidad de participar en los asuntos públicos</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
ADMINISTRACIÓN ELECTORAL					
25	<p>Auditorías del sistema de voto electrónico No se ha realizado ninguna auditoría pública del sistema, y mientras que las críticas se han mantenido latentes, pueden subir de tono en cualquier momento. Con vistas a una implementación cada vez más generalizada, es necesario realizar auditorías exhaustivas y publicar los resultados de las mismas.</p>	<p>Ante el desarrollo progresivo de esta modalidad de votación, se podría fomentar una mayor confianza en el proceso mediante la realización de auditorías externas exhaustivas unos meses antes de las elecciones e inmediatamente después de cada elección, con la participación de las universidades y las organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p>Nivel reglamentario y de procedimientos – Modificar los reglamentos de voto electrónico para facilitar la realización de auditorías externas exhaustivas de todo el sistema, según se desarrolla en los procedimientos ISO.</p>	<p>Para aumentar la transparencia global del sistema y para minimizar las posibilidades de manipulación internas.</p>	<p>PIDCP, Artículo 19 Transparencia y el derecho a la información; UNCAC, Artículo 1 Prevención de la corrupción Artículo 5.1 Mejorar la transparencia en la administración pública</p>
26	<p>Proceso de contrataciones públicas de componentes de sistema de voto electrónico Prácticamente no se ha difundido información alguna sobre las soluciones de software adoptadas por la ONPE en el desarrollo del sistema de voto electrónico y en procesos de contratación adyacentes.</p>	<p>Sería muy importante garantizar una transparencia plena con respecto a los procesos de compra y contratación del diseño de software, así como para la implementación del sistema en su conjunto, incluidos su mantenimiento y actualizaciones.</p>	<p>Nivel reglamentario y de procedimientos – Modificar los reglamentos y procedimientos de la ONPE sobre el voto electrónico.</p>	<p>Para promover la confianza de los actores electorales en el plan a largo plazo y asegurar la transparencia y valor añadido en función de su elevado coste.</p>	<p>PIDCP, Artículo 19 Transparencia y el derecho a la información; UNCAC, Artículo 1 Prevención de la corrupción Artículo 10 Mejorar la transparencia en la administración pública</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
ADMINISTRACIÓN ELECTORAL					
27	<p>Gestión de los locales de votación</p> <p>Los retrasos en la apertura de las mesas de sufragio es un problema habitual en Perú que requiere una implicación más proactiva por parte de las autoridades electorales para su resolución.</p> <p>Los reglamentos sobre la votación indican que los miembros de mesa de sufragio seleccionados son responsables de contactar a la ONPE para solicitar capacitación y acreditación. Se necesitaría un enfoque más proactivo por parte de las autoridades electorales para motivar a los miembros de mesa.</p>	<p>Podrían limitarse los retrasos desproporcionados en la apertura de las mesas de sufragio mediante la declaración de ausencia de todos los miembros que no comparezcan en la mesa a la hora de apertura, las 0800, en vez de esperar hasta las 0830 para sustituirlos. Lo ideal sería sustituirlos con una reserva de miembros formados de las mesas de sufragio adyacentes. También sería aconsejable dotar a los miembros de las mesas con incentivos financieros para reducir el absentismo, la apertura tardía de las mesas de sufragio y la sustitución del personal designado con electores no capacitados de la fila de espera.</p>	<p>Nivel reglamentario y de procedimientos de la ONPE – Establecer procedimientos que permitan una gestión más eficaz de los miembros de mesa disponibles, ofreciendo un pequeño salario.</p>	<p>Para resolver el problema perenne de las aperturas tardías y permitir una votación más organizada previniendo problemas.</p> <p>Para una mejor distribución de las responsabilidades entre el personal de la ONPE y los miembros de mesa.</p> <p>Para garantizar una comprensión adecuada de los procedimientos.</p> <p>Para prevenir las maniobras políticas con el fin de ubicar a simpatizantes de partidos como miembros de las mesas de sufragio.</p>	<p>PIDCP, Artículo 25 – Derecho y oportunidad de votar</p> <p>Observación general del artículo 25: Deberán tomarse medidas positivas para permitir que los electores ejerzan sus derechos</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
ADMINISTRACIÓN ELECTORAL					
28	<p>Capacitación de los miembros de mesa Las modalidades actuales de capacitación tienen una eficacia limitada al ser muy dependientes de Internet y de la participación activa de los miembros de mesa seleccionados. No obstante, esto no es suficiente para garantizar una cobertura y capacidad adecuada, ya que tan sólo la mitad de la población en Perú tiene acceso a Internet y están, por consiguiente familiarizados con las técnicas de auto-formación.</p>	<p>La autoridad electoral podría fortalecer su campaña de capacitación e información para los miembros de las mesas de sufragio.</p>	<p>Nivel reglamentario y de procedimientos – Esto podría ser corroborado con las acciones necesarias que la autoridad electoral debe realizar para asegurar el servicio.</p>	<p>Con el fin de lograr unas operaciones más rápidas y sin problemas es necesario reducir el volumen de actas observadas y facilitar una gestión más veloz de todo el proceso. Para evitar una excesiva dependencia de programas que todavía no están completamente incorporados a los hábitos electorales de los votantes.</p>	<p>PIDCP art 2.2 Adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos; PIDCP art 19.2 Transparencia y el derecho a la información.</p>
29	<p>Educación para el voto - El porcentaje de votos inválidos se mantiene a niveles excepcionalmente elevados, a pesar de las incertidumbres con respecto a la lista de candidatos.</p>	<p>Un enfoque más práctico e interactivo para los esfuerzos de educación cívica y para el voto. Debería considerarse la realización de un estudio para identificar las razones del alto número de votos inválidos para las elecciones al Congreso y tomar acciones correctoras para su rectificación.</p>	<p>Nivel reglamentario – Introducir modificaciones que, por ejemplo, podrían incorporar nuevas cédulas de sufragio de muestra basadas en encuestas sobre su facilidad de uso en las actividades de educación para el voto.</p>	<p>Para reducir los números tradicionalmente elevados de votos inválidos y garantizar que los resultados tengan la mayor representatividad posible.</p>	<p>PIDCP art 19.2 Transparencia y el derecho a la información; UNCAC art 13, Estado tomará las medidas oportunas para asegurar el acceso activo a la información</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
ADMINISTRACIÓN ELECTORAL					
30	<p>Información para el votante Los esfuerzos realizados en este ámbito podrían ser racionalizados aún más y traducidos a diferentes lenguas autóctonas para intentar promover una mayor participación de grupos minoritarios.</p>	<p>Dentro del marco de los esfuerzos destinados a incrementar la representación y la participación, las actividades de educación cívica también podrían incluir programas exhaustivos en las escuelas sobre temáticas relacionadas con los derechos civiles y políticos, y la comprensión del proceso democrático, ofrecidos en distintas lenguas autóctonas.</p>	<p>Nivel legislativo y reglamentario – Modificar las Leyes sobre el JNE y la ONPE y/o incluir esta disposición en un nuevo Código Electoral, incluyendo provisiones sobre la capacitación y los recursos necesarios para la creación de Consejos de Jóvenes.</p>	<p>Para reforzar la participación de todos los grupos marginalizados en todas las partes del territorio de Perú.</p>	<p>PIDCP art 19.2 Transparencia y el derecho a la información; UNCAC art 13, Estado tomará las medidas oportunas para asegurar el acceso activo a la información</p>
31	<p>Debates presidenciales El modelo colaborativo con el que el JNE decidió organizar los debates y el establecimiento de su agenda supuso un paso importante en el esfuerzo por ofrecer información pública y logró introducir temas regionales. Estas buenas prácticas deben consolidarse y transformarse en procedimientos normales.</p>	<p>Para continuar el esfuerzo de suministrar la mejor información posible a los electores, sería positivo introducir en el marco reglamentario los procedimientos para la celebración de debates presidenciales, que serían organizados en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p>Los reglamentos del JNE podrían detallar los procedimientos para la organización de debates siguiendo el modelo colaborativo y definiendo el papel propositivo de las organizaciones de la sociedad civil para garantizar su participación activa en la formulación de las agendas de los debates.</p>	<p>Para cristalizar los elementos positivos logrados tras la organización de los recientes debates y para asegurar que se establezca un sistema de colaboración permanente para su organización. Para garantizar la incorporación de cuestiones regionales en los debates presidenciales.</p>	<p>PIDCP art 19.2 Transparencia y el derecho a la información; Art 2.2 Estado adoptará las medidas oportunas para hacer efectivos los derechos</p>

No.	Contexto	Recomendación	Cambio necesario en el marco legal	Objetivo	Obligación principal
MEDIOS DE COMUNICACIÓN					
32	<p>Marco de regulación de los medios de comunicación El Código penal peruano contempla penas de prisión por “crímenes contra el honor”, como pueden ser la calumnia, la injuria y la difamación. Los casos de Rafael León y Fernando Valencia demuestran que algunos tribunales parecen haber adoptado una definición demasiado amplia de estos crímenes.</p>	<p>Sería importante prevenir y limitar la autocensura y mejorar la libertad de la prensa. Las autoridades peruanas, ante todo el Congreso, deberían considerar reformar el Código Penal para descriminalizar las ofensas de prensa o para limitarlas a los casos más severos y obvios.</p>	Nivel legislativo – Modificación del Código Penal peruano	Para garantizar un derecho a la libertad de opinión más completo en el conjunto del proceso democrático del país y no sólo para el período limitado de la campaña electoral.	<p>PIDCP, artículo 19, Libertad de opinión y expresión</p> <p>Observación general No. 34, 12 de septiembre de 2011, CCPR/C/GC/34, p. 47</p>
33	<p>Publicidad gratuita La cobertura pagada de las actividades de los partidos políticos, en contra del marco legal en vigor, parece ser una práctica bastante generalizada por parte de algunos medios de comunicación locales. Este fenómeno, combinado con la ausencia general de cobertura de los candidatos regionales por parte de los medios nacionales, puede haber dejado a muchos electores en algunos distritos sin suficiente información para ejercer su libre voluntad.</p>	<p>Para garantizar el acceso de los actores políticos, la ley debería garantizar aún más el acceso mínimo de los actores políticos a los medios de comunicación audiovisuales regionales. Esto podría hacerse, por ejemplo, introduciendo una franja electoral para las elecciones al Congreso. El respeto del marco legal en vigor podría utilizarse como una condición previa al reembolso del costo de las inserciones publicitarias por parte de las autoridades estatales.</p>	Nivel legislativo – Modificación de la Ley de Partidos Políticos	Para garantizar el derecho a la libertad de expresión y los medios adecuados para el derecho a la información en todas las regiones del país, con respecto a las cuestiones políticas locales que podrían ser incluso de mayor interés para los electores que las cuestiones nacionales.	<p>PIDCP, artículo 19, Libertad de opinión y expresión</p> <p>PIDCP, artículo 25</p> <p>Referido en el Código de Buenas Prácticas en materia electoral; Comisión Europea sobre la Democracia a través de la Ley (Comisión de Venecia), Opinión 190/2002, CDL-AD(2002)023rev, Estrasburgo, 23 de mayo de 2003, p. 20</p>

ANEXOS DIGITALES

(Disponibles en www.moeue-peru.eu)

- Anexo II** **Datos consolidados del monitoreo de medios 1era Vuelta**
- Anexo III** **Datos consolidados del monitoreo de medios 2da Vuelta**
- Anexo IV** **Datos consolidados observación electoral 1ra Vuelta**
- Anexo V** **Datos consolidados observación electoral 2da Vuelta**
- Anexo VI** **Datos consolidados de recursos y apelaciones**