



**UNIÓN EUROPEA  
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL  
ELECCIONES GENERALES  
PERÚ - 2016**



**DECLARACIÓN PRELIMINAR**

**Un proceso electoral democrático y ampliamente aceptado, aunque atípico**

**Lima, 12 de abril de 2016**

---

**Sumario**

- Como culminación de un proceso democrático, aunque atípico, la jornada electoral se desarrolló sin incidentes de importancia y los electores pudieron ejercer su derecho al voto sin obstáculos o restricciones relevantes.
- La tardía promulgación de las modificaciones a la Ley de Partidos Políticos, cuando las elecciones ya habían sido convocadas, sin un reglamento que detallase su implementación y sin claridad sobre su fecha de entrada en vigor provocó una incertidumbre que marcó todo el proceso electoral.
- El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) tomó sus decisiones con apego a la ley en circunstancias difíciles y sin precedentes. No obstante, en opinión de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), el JNE sancionó de manera desproporcionada faltas de carácter administrativo, haciendo prevalecer dichas faltas sobre el derecho a la participación política de los candidatos.
- El debate programático quedó eclipsado por la atención que se prestó a las decisiones del JNE en relación con la participación de partidos y candidatos en las elecciones. Además, la campaña electoral contó con pocas actividades públicas, debido a la debilidad de los partidos políticos y a las dificultades que tuvieron los candidatos para costear sus actividades. La MOE UE valora positivamente la ausencia de violencia y de limitaciones serias al desarrollo de la campaña.
- En el proceso electoral se apreció una buena coordinación entre las tres instituciones electorales en un contexto deslegitimador de su actuación. La ONPE estuvo bien preparada para el ejercicio del voto de los cerca de 23 millones de electores y respetó el cronograma electoral establecido. La introducción parcial del voto electrónico funcionó generalmente bien.
- La legislación actual sobre financiamiento político no prevé mecanismos efectivos de control y fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos durante el periodo de campaña. La subvención estatal, prevista por ley, nunca se ha hecho efectiva, por lo que los partidos dependen en su totalidad del financiamiento privado, que resulta poco transparente.
- La MOE UE espera que la confusión creada en este proceso electoral por la exclusión, la renuncia y el retiro voluntario de candidatos sirva de estímulo para que el próximo Congreso busque lo antes posible el consenso más amplio en torno a una reforma electoral profunda y duradera.

## Conclusiones preliminares

---

### Contexto

El 10 de abril los peruanos celebraron por primera vez en su historia las cuartas elecciones generales consecutivas de carácter democrático, pero lo que se anticipaba como una celebración de la madurez política del país se convirtió en el proceso electoral más insólito desde el retorno a la normalidad democrática de 2001.

En el origen de esta anomalía está la tardía promulgación de las modificaciones a la Ley de Partidos Políticos. La ley tuvo que ser aplicada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) sin reglamento y entre dudas sobre su entrada en vigor cuando el proceso electoral ya había sido convocado. Como resultado de estas modificaciones, un candidato presidencial y varios candidatos al Congreso fueron excluidos de la elección en un estado muy avanzado de la campaña.

La suspensión de los derechos de participación política de candidatos y partidos, aunque prevista en la ley, eclipsó el debate programático que se espera de una campaña electoral, poniendo en el centro de la discusión política la función del JNE. A esta situación contribuyeron también las críticas de portavoces del gobierno y de partidos políticos, particularmente de algunos de los que se retiraron del proceso voluntariamente. Todos los partidos políticos tienen responsabilidad en la confusión creada por las nuevas normas electorales por haberlas aprobado en el Congreso sin ningún voto en contra y cuando el proceso electoral ya estaba convocado.

### Marco legal

El marco jurídico vigente está, de modo general, en conformidad con los compromisos internacionales y regionales suscritos por Perú sobre implementación de elecciones democráticas.

El marco legal incluye un conjunto excesivamente prolijo de normas, como la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley Orgánica del JNE, la Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, y la Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino. La reclamada reforma electoral, cuya importancia ya fue señalada por la MOE UE del 2011, implica sobre todo la elaboración de un único Código Electoral exhaustivo y coherente, tarea que es ineludible para el nuevo Congreso.

Sin embargo, la tardía promulgación de las modificaciones a la Ley de Partidos Políticos, el 17 de enero de 2016, generó una incertidumbre que marcó todo el proceso electoral y que pudo haberse evitado. Esto ocurrió en especial con el impreciso artículo 42, que no establece ningún tipo de gradualidad en sus sanciones y cuya aplicación tiene un amplio margen de discrecionalidad, requiriendo interpretaciones ad hoc que dieron lugar a que se acusase al JNE de parcialidad.

La ley también establece la cancelación de los partidos que no obtengan un 5% de los votos válidos o seis congresistas en más de un distrito electoral. Debido a esta penalización excesiva, los partidos que temen no superar ese mínimo pueden retirarse hasta 10 días antes de la celebración de las elecciones.

### **Justicia Electoral y disputas electorales**

El JNE ha administrado la justicia electoral con apego a la ley. La autonomía funcional de los Jurados Electorales Especiales (JEE) ha contribuido a que en algunas ocasiones sus resoluciones fueran dispares e inconsistentes. Esto afectó a la percepción de los votantes sobre la predictibilidad de las decisiones en materia electoral. La función del JNE como última instancia unificadora de jurisprudencia fue valiosa.

El JNE excluyó a un candidato presidencial casi un mes después de iniciada la campaña por no cumplir con las normas de democracia interna de los partidos políticos previstas en el artículo 35 de la Constitución. Esta decisión fue muy controvertida. La MOE UE considera que los compromisos internacionales suscritos por Perú en materia de derechos fundamentales, como el derecho a la participación política y la gradualidad de las sanciones, deberían haber sido respetados.

Desde el despliegue de la Misión se registraron 69 pedidos de exclusión por entrega de dádivas. De ellos cuatro se han referido a las candidaturas presidenciales de Fuerza Popular, de Peruanos Por el Cambio, de Alianza para el Progreso del Perú y de Alianza Popular. Hubo también tres pedidos referidos a candidaturas vicepresidenciales y 62 a candidatos al Congreso. EL JNE excluyó definitivamente a tres candidatos por entrega de dádivas. Además se excluyó a más de 20 candidatos por omisiones en sus hojas de vida, exclusiones que la MOE UE considera desproporcionadas.

### **Administración electoral**

Las instituciones electorales peruanas son tres: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Las autoridades electorales peruanas gozan de un elevado grado de credibilidad desde el retorno a la democracia en 2001. La coordinación entre estos tres organismos ha mejorado notablemente en comparación con anteriores procesos. La incertidumbre con respecto a las condiciones de elegibilidad de algunos candidatos importantes, que se extendió hasta la jornada electoral, aumentó el protagonismo de las autoridades electorales hasta niveles desconocidos hasta la fecha. Según encuestas de opinión, la confianza de la ciudadanía en la JNE y la ONPE se vio afectada.

#### *Preparativos para las elecciones*

La ONPE respetó el calendario electoral establecido y estuvo lista para organizar el voto de los cerca de 23 millones de votantes inscritos para las elecciones del 10 de abril. La ONPE produjo materiales electorales de calidad en el país y los distribuyó a tiempo. Actualizar los carteles con la relación de candidatos y listas inscritos en las 78,449 mesas de sufragio supuso un reto importante. La incertidumbre con respecto a la lista final de candidatos, debida a retiros y exclusiones tardías, afectó asimismo a las cédulas de sufragio, que incluyeron varios candidatos y listas que ya no concurrían a las elecciones. La ONPE tomó las medidas adecuadas en las mesas de sufragio para los votantes con necesidades especiales. La MOE UE constató que no se tomaron medidas específicas para facilitar el sufragio a las personas hospitalizadas o detenidas.

#### *Voto electrónico*

La ONPE empezó a implementar el voto electrónico en 2011. Desde entonces lo ha extendido de forma gradual, siguiendo disposiciones legislativas de 2014 que prevén la introducción progresiva de nuevas tecnologías en la administración del Estado a nivel nacional. La ampliación prevista del voto electrónico a 30 distritos, que abarcaría a más de tres millones de electores repartidos en 8,871 mesas de sufragio, se

---

postergó después de que los partidos políticos expresaran públicamente su desconfianza en el voto

Electrónico. Invocando presiones políticas, a cinco días de la jornada electoral la ONPE redujo considerablemente el alcance del voto electrónico, limitándolo a 2,194 mesas de sufragio, que equivalen a 743,169 electores. La decisión de la ONPE contribuyó de manera significativa a aumentar la confianza de los partidos políticos en un momento crítico del proceso.

#### *Educación para el voto y formación del personal electoral*

El 7 de marzo la ONPE inició su campaña de educación para el voto y de formación para el personal electoral, que incluyó a miembros de mesa, personeros de partidos políticos, operadores de sistemas de voto electrónico y 92,000 miembros de las fuerzas de seguridad. A nivel nacional, tanto la campaña como los materiales se produjeron solo en español, mientras que a nivel descentralizado las formaciones y campañas de educación se hicieron en idiomas locales. La ONPE también programó anuncios radiofónicos informativos en nueve idiomas. Además de producir manuales de formación de buena calidad, la ONPE desarrolló una amplia gama de elementos informativos y de formación. Una mejor relación entre el JNE y la ONPE podría extenderse también a las actividades de educación cívica y para el voto, aspectos en los cuales se ha observado cierta duplicación de actividades.

#### *Padrón electoral*

El padrón electoral actualizado por el RENIEC goza de amplia confianza en el país. Tanto los partidos políticos como los electores lo consideran inclusivo y confiable. Para estas elecciones generales, la ONPE introdujo como novedad la posibilidad de que los electores de la zona de Lima Metropolitana pudiesen elegir sus centros 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.

#### *Voto en el extranjero*

Para estas elecciones las autoridades electorales ampliaron el voto en el extranjero, que no fue directamente observado por la MOE UE. Los peruanos residentes en el extranjero constituyen un total de 884,924 electores, distribuidos en cinco continentes, en los cuales se instalaron 3,083 mesas de votación administradas por 18,498 miembros de mesa. Este proceso está organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, que remite las actas a la ONPE por vía digital y por medio de sus diplomáticos.

#### *Registro de candidatos o partidos políticos*

La mayoría de los 25 partidos políticos inscritos en Perú presentaron candidaturas para elegir presidente, dos vicepresidentes, 130 miembros del Congreso, y cinco miembros del Parlamento Andino. Tras las exclusiones decididas por el JNE y el retiro voluntario de las candidaturas de algunos partidos a todos los puestos de elección, el número de candidaturas se vio reducido de 19 a 10 en el caso de la elección presidencial. Aunque muchos de los partidos que voluntariamente se retiraron de la contienda electoral acusaron al JNE de parcialidad, la causa principal de su retiro fue el riesgo de que se cancelase su registro. La MOE UE considera que la obligación de superar una valla electoral tan alta es una medida demasiado onerosa, y más cuando el trámite para la inscripción de los partidos es prolongado y costoso, como lo es en Perú.

### **Entorno de la campaña**

Los observadores de la Unión Europea asistieron a una campaña con pocos actos públicos, debida en parte a la debilidad del sistema de partidos y las dificultades que los candidatos encontraron para costear sus actividades, una carga que recae sobre ellos, no sobre la organización política con la que concurren a las elecciones. La falta de financiación pública se manifiesta en la campaña, pero también fuera de los períodos electorales, en los cuales la actividad de las organizaciones políticas es prácticamente inexistente.

La MOE UE lamenta el asesinato de 10 personas que transportaban materiales electorales en la provincia de Huancayo (Junín) en la madrugada del sábado 9 de abril. Durante la campaña solo se registraron actos de violencia aislados que no afectaron de forma importante a los derechos de reunión, expresión y movimiento de partidos y candidatos.

### **Financiación de la campaña**

La legislación sobre financiamiento de partidos políticos en Perú no contiene las disposiciones necesarias para poder garantizar unos comicios electorales equitativos. No existen límites legales en recaudación de fondos y gastos de campaña, ni restricciones sobre las fuentes de financiación extranjera privada, aunque está prohibido recibir fondos de gobiernos y agencias de gobiernos extranjeros, a excepción de los fondos para capacitación e investigación. La posibilidad de recaudar fondos privados para financiar actividades políticas sin un control efectivo por parte de los organismos electorales abre la puerta a aportaciones cuyo origen puede provenir de actividades delictivas o ilícitas. A pesar de que los partidos políticos tienen derecho a obtener una subvención estatal, el financiamiento público nunca se ha incluido en el presupuesto nacional y, por lo tanto, nunca se ha hecho efectivo.

La legislación actual sobre financiamiento político tampoco prevé mecanismos efectivos de control y fiscalización. En general, los partidos políticos no informan sobre todos sus ingresos y gastos a la ONPE. Esto provoca inconsistencias considerables entre los gastos declarados por los partidos políticos y la información proporcionada al organismo electoral. En la actualidad, las sanciones por faltas en la rendición de cuentas son exclusivamente económicas y la ley no contempla cómo hacer efectivas las sanciones impuestas, por lo que en la práctica son de muy difícil cumplimiento.

La MOE UE ha observado que, en general, los candidatos no han reportado sus ingresos y gastos a sus propios partidos, siendo muy difícil para los organismos electorales poder fiscalizar estos aportes e identificar el origen de los mismos. En la mayoría de los casos observados los candidatos alegaron haberse financiado directamente con los fondos privados aportados por sus propias redes de contactos, así como, en menor medida, con eventos públicos de recaudación de fondos, lo que da lugar a que no solo exista un desequilibrio en la campaña entre los diferentes partidos, sino incluso entre los diversos candidatos de una misma lista.

### **Medios de comunicación**

Perú cuenta con casi un centenar de diarios, más de 1,300 canales de televisión y cerca de 4,000 emisoras de radio. La radio es el medio de comunicación más influyente. El impacto de las redes sociales, frecuentemente utilizadas por los candidatos, es limitado, al no tener acceso a Internet la mitad de la población. Casi todos los medios de comunicación nacionales informan exclusivamente en español. La Constitución garantiza el derecho a la libertad de información y prohíbe la censura. La Ley de Radio y

---

Televisión exige imparcialidad por parte de los medios de comunicación estatales, pero no prevé restricciones para la cobertura en los medios privados, que pueden guiarse por sus propias líneas editoriales. Todos los medios de comunicación entrevistados por la MOE UE destacan que pueden desempeñar su trabajo libremente. El Estado no restringe el uso de Internet.

La MOE UE realizó un monitoreo de doce medios nacionales durante las últimas cuatro semanas de la campaña (14 de marzo – 9 de abril). La muestra incluyó los medios siguientes: canales de televisión *Latina – Canal 2, América TV – Canal 4, Panamericana Televisión – Canal 5 y TV Peru – Canal 7*; radios *Nacional, Exitosa y RPP*; periódicos *La República, El Comercio, Trome, Correo y El Peruano*.

Según los resultados, los medios estatales monitoreados han cumplido en gran medida con la obligación de ser neutrales. *TV Perú y Radio Nacional* realizaron entrevistas y debates con todos los partidos políticos en contienda. La televisión estatal y las tres cadenas de televisión privadas monitoreadas retransmitieron en directo el debate entre 10 candidatos del 3 de abril. El único periódico estatal, *El Peruano*, limitó la información política y evitó realizar comentarios políticos.

La mayoría de los medios de comunicación audiovisuales de propiedad privada monitoreados se esforzó por ofrecer una información relativamente equilibrada. Los canales de televisión 2, 4 y 5, al igual que las radios *RPP y Exitosa*, dedicaron entre el 21% y el 26% de su cobertura a Fuerza Popular y a su candidata presidencial Keiko Fujimori; un promedio de 15% al partido de Pedro Pablo Kuczynski; 14% al Frente Amplio de Verónica Mendoza, y un 11% a Acción Popular de Alfredo Barnechea. Al margen de la cobertura recibida por los cuatro partidos favoritos, es notorio el espacio recibido por Alianza Popular (14-22%) de Alan García.

Fuerza Popular, el partido más criticado por la mayoría de los medios observados, recibió 87% de toda la cobertura negativa realizada por el periódico *La República*, 47% de la realizada por *Radio Exitosa* y 44% por el periódico *El Comercio*; mientras que el periódico *Correo y Panamericana Televisión – Canal 5* dedicaron la mayor cantidad de cobertura de tono negativo al *Frente Amplio* (respectivamente 55% y 41%).

La provisión del artículo 40 de la Ley 28094, que prohíbe la publicidad contratada por un tiempo mayor de cinco minutos diarios, no fue plenamente respetada en algunos casos durante la última semana de campaña, dado que al menos una cadena de televisión contrató espacio a partidos políticos para transmitir sus mítines de cierre.

Los observadores de la MOE UE desplegados en el interior del país informaron de casos de corrupción entre periodistas locales: peticiones de pago para realizar entrevistas y obtener cobertura, y cobro de precios diferentes por publicidad política. Hasta el momento, la MOE UE no tiene constancia de ningún caso de fiscalización de estos hechos. Este fenómeno, combinado con una ausencia general de cobertura significativa de los candidatos regionales al Congreso por los medios de comunicación nacionales, ha podido dejar a muchos votantes en las provincias sin información suficiente sobre los candidatos.

### **Participación de las mujeres**

Aunque existe una cuota electoral de género del 30 por ciento en las listas al Congreso, y a pesar de que se han presentado aproximadamente un 40 por ciento de candidatas mujeres en todas las agrupaciones políticas, la falta de alternabilidad de género en las listas acabó malogrando la finalidad de la ley. En lo que se refiere a la administración electoral, las mujeres están debidamente representadas y participan en las estructuras temporales de los JEE, aunque ninguna mujer integre el pleno de los magistrados del JNE ni ocupe la dirección de ninguno de los otros dos organismos electorales (la ONPE y el RENIEC).

### **Participación de las minorías nacionales**

La ley no establece cuotas de representación étnica para el Congreso y el elevado gasto que suponen las campañas electorales desalienta la postulación de un mayor número de líderes indígenas. Los planes de gobierno de los candidatos presidenciales incluyeron algunas propuestas que contemplan la implementación efectiva del derecho a la no discriminación y la promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas en el Congreso nacional.

### **Observación ciudadana**

La Asociación Civil Transparencia abrió a lo largo del proceso electoral espacios de diálogo y desplegó cerca de 2,000 observadores el día de las elecciones. *No Tengo Miedo* participó en este despliegue de observadores con un enfoque sobre las cuestiones LGBTIQ. En la semana previa a la jornada electoral, 300 observadores internacionales de distintas organizaciones se acreditaron, como, entre otros, la Organización de Estados Americanos, la Confederación de Parlamentarios de las Américas, el Centro Carter, UNASUR, UNIORE y representantes diplomáticos de la embajada de Estados Unidos.

### **Emisión del voto y conteo**

Los 99 observadores de la MOE UE visitaron 356 mesas de sufragio en los 25 departamentos del país, en 53 de las cuales se asistió a la apertura. Además, se hicieron 49 reportes de operaciones de centros de cómputo de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE). El total de reportes asciende a 405.

#### *Instalación de las mesas de sufragio*

La ONPE informó de que el porcentaje de instalación de mesas de sufragio superó el 99% antes del mediodía de la jornada electoral. En nueve de cada diez mesas se observaron retrasos en el inicio de la votación debido a la ausencia de los miembros necesarios, retrasos en muchos casos superiores a una hora. Aunque la renuncia al puesto de miembro de mesa está sancionada con elevadas multas, un gran número de los miembros elegidos por sorteo no compareció. En varios casos la ONPE tuvo que sustituir miembros de mesa con electores que estaban en la fila para votar y que no habían recibido formación, al igual que ocurrió en elecciones anteriores. La MOE UE no observó falta de materiales esenciales.

#### *Votación*

La jornada electoral discurrió en calma con una participación superior al 80%. Los observadores de la MOE UE evaluaron el desempeño de las mesas de sufragio durante la votación como “muy bueno” o “bueno” en el 98% de las mesas observadas. El sufragio en las mesas de sufragio electrónica observadas tuvo mayores dificultades que en las mesas convencionales, puesto que el número de electores por mesa fue más elevado y el tiempo que necesitaron para emitir el voto fue mayor. La MOE UE observó que los

---

procedimientos se aplicaron y respetaron, con pocas excepciones. La presencia de personeros brindó transparencia al proceso aunque la MOE UE observó que no siempre estuvieron presentes.

#### *Escrutinio y Agregación de Resultados*

Los observadores de la MOE UE calificaron el escrutinio como “muy bueno” o “bueno” en el 75% de las mesas observadas. Esta evaluación es consecuencia de la labor de los coordinadores de la ONPE, que dieron orientación a los miembros de mesa que lo necesitaron. La obligación de rellenar un mínimo de 15 actas de sufragio y 15 actas de escrutinio fue difícil de cumplir para los miembros de mesa de voto convencional. Una buena medida adoptada en estas elecciones fue que la ONPE amplió la implementación de su Sistema de Escrutinio Automatizado (SEA) para reducir los errores y omisiones en las actas de escrutinio. Sin embargo, se observó que los miembros de mesa carecieron de una capacitación adecuada. De acuerdo al Reglamento de Voto Electrónico, los personeros de los partidos políticos pudieron solicitar una verificación manual antes de firmar el acta de escrutinio, una importante medida de transparencia que contribuyó a generar confianza en el sistema.

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. Un día después de la jornada electoral, la ONPE había anunciado la casi totalidad de los resultados. La MOE UE seguirá observando el proceso de adjudicación de las actas impugnadas y observadas ante la autoridad electoral hasta la culminación del proceso con la promulgación de resultados.

Una versión electrónica de esta declaración preliminar está disponible en la página web de la MOE UE, en [www.moeue-peru.eu](http://www.moeue-peru.eu). Para más información, por favor contacten a:

***Silvia de FÉLIX, responsable de las relaciones con los medios de comunicación.***  
(+51) 991 999 536, [silvia.felix@moeue-peru.eu](mailto:silvia.felix@moeue-peru.eu)

---

*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 está encabezada por la jefa de misión, Renate Weber, miembro del Parlamento Europeo, de Rumanía. En total, 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 también se unió a la misión y suscribe plenamente esta declaración. La MOE UE es independiente en sus análisis y conclusiones, y se adhiere a la Declaración de Principios de la Observación Internacional de Elecciones, firmada en Naciones Unidas en octubre de 2005. Durante la jornada electoral, los observadores visitaron 356 mesas en 25 departamentos de Perú para observar la votación y el escrutinio, y elaboraron 49 reportes en centros de cómputo de las ODPE. El total de reportes asciende, por tanto, a 405. La MOE UE permanecerá en el país para observar los acontecimientos poselectorales, así como la tabulación de resultados, y en el plazo de dos meses después de la conclusión del proceso electoral publicará un informe final que contendrá recomendaciones detalladas. La MOE UE desea expresar su agradecimiento al JNE y al Ministerio de Relaciones Exteriores y otras autoridades de la República del Perú por su cooperación y asistencia en el curso de las actividades de observación. 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. La MOE UE permanecerá en Peru hasta la conclusión del proceso electoral.*