

Las Elecciones del Bicentenario. El rol del JNE en la administración de justicia electoral durante las Elecciones Generales 2021

JORGE LUIS SALAS ARENAS

<jsalas@jne.gob.pe>

Jurado Nacional de Elecciones

Perú

ORCID: 0000-0002-5712-8975

[Resumen] La administración de justicia es una labor compleja en cualquier instancia, sin embargo, asumir la responsabilidad de resolver situaciones jurídicas con un elevado impacto a nivel político, en el marco de un proceso electoral, genera que los tribunales responsables de tomar decisiones en cumplimiento de la normatividad vigente se vean expuestos ante las distintas opiniones ciudadanas y de los propios actores políticos. Por ello, el presente artículo tiene por objetivo analizar la función constitucional del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en el proceso electoral 2021. Asimismo, este estudio indaga sobre el proceso histórico de consolidación institucional, sus funciones constitucionales, el contexto político y sanitario en el que se desarrollaron las Elecciones Generales 2021 (EG 2021) y la ejecución de actividades realizadas en el marco del proceso electoral.

[Palabras clave] Elecciones Generales 2021, Justicia electoral, Jurado Nacional de Elecciones, Organismos Electorales, COVID-19, Perú.

[Title] The Bicentennial Elections. The role of the JNE in the administration of electoral justice during the 2021 General Election

[Abstract] The administration of justice is a complex task in any instance. However, assuming the responsibility of resolving juridical issues with a high political impact in an electoral context generates that courts responsible for making decisions in compliance with the norms are exposed to the different opinions of citizens. Thus, this article aims to analyze the constitutional task of the National Jury of Elections (JNE, by its Spanish acronym) in the 2021 General Election. Furthermore, this research studies the historic institutional consolidation of the JNE, its functions, the political and sanitary context in which the 2021 General Election developed, and the execution of electoral activities.

[Keywords] General Election 2021, Electoral Justice, National Jury of Elections, Electoral Bodies, COVID-19, Peru.

[Recibido] 19/10/21 y [Aceptado] 22/11/21

SALAS ARENAS, Jorge Luis. 2021. "Las Elecciones del Bicentenario. El rol del JNE en la administración de justicia electoral durante las Elecciones Generales 2021". *Elecciones* (julio-diciembre), 20(22): 51-96. DOI:10.53557/Elecciones.2021.v20n22.02

1. INTRODUCCIÓN

La ejecución de elecciones generales periódicas supone un hito de enorme importancia que refleja el avance y desarrollo de la democracia en una sociedad. Desde 2001 —también denominado periodo de transición democrática—, se vienen celebrando en el Perú elecciones generales sin interrupciones autoritarias que quiebren el principio de alternancia en el mandato. No obstante, en los últimos cinco años diversos sucesos han generado un ambiente de tensión, inestabilidad y conflicto en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, lo que determina un escenario de intemperancia política constante.

En tal sentido, cabe resaltar que la administración de justicia electoral se convierte en un desafío para los organismos electorales, los cuales, en defensa de su mandato constitucional, buscan impulsar el desarrollo de elecciones limpias, eficientes y justas (HARTLYN *ET AL.* 2009). De este modo, tomando en consideración que tanto el panorama político como la crisis sanitaria afectaron notablemente la normal conducción del proceso electoral, la tarea resultó siendo sumamente compleja. Por ello, el análisis de la función que desarrolla el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) como máximo organismo en materia electoral reviste importancia superlativa.

A partir de un punto de vista teórico, la calidad de las elecciones es un indicador efectivo del estado de consolidación democrática. Contrariamente a tal aseveración, las Elecciones Generales 2021, desarrolladas en su integridad en un contexto de alerta epidemiológica, evidenciaron brechas y dificultades de orden tecnológico en el desarrollo de soluciones digitales promovidas para mitigar los efectos de la emergencia sanitaria.

El siguiente texto busca analizar en detalle las EG 2021, desde la perspectiva y función que desarrolla el JNE, en cumplimiento de su mandato constitucional y tomando en cuenta su relación con los demás organismos electorales. De igual forma, se dará cuenta del impacto generado por la más reciente reforma política y las modificaciones a la legislación electoral promovidas precisamente por el JNE. Del mismo modo, se abordará el tema de la transformación digital que la institución se encuentra desarrollando en procura de una mejora del acto democrático, ideada para trascender las dificultades suscitadas por la llamada “nueva normalidad”, generada por las medidas de orden sanitario tomadas a raíz de la COVID-19.

2. LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

La democracia representa una forma de gobierno en la que el poder es ejercido por la ciudadanía a través de mecanismos de toma de decisión (MOUFFE 1999; DAHL 1999). Algunos de los elementos esenciales son los principios de libertad e igualdad, la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones, la elección de autoridades y la garantía de la alternancia en el poder que se traduce a partir del desarrollo de elecciones (CAMERON 1994). Bajo el sistema político democrático, se desarrollan elecciones y se aplican mecanismos de democracia directa (AYALA, ARRIOLA Y CANTUARIAS 2020), como las consultas populares, los referéndums y las consultas de revocatoria, los cuales son llevados también a consulta popular. Estos son, en definitiva, elementos fundamentales para contribuir a la consolidación y continuidad democrática en el Perú. Así, particularmente en nuestro país, la democracia es delegativa, lo que implica la realización de elecciones libres, justas, transparentes y competitivas, que son veladas y organizadas por los organismos electorales nacionales (DAHL 1999).

Los organismos electorales pueden ser definidos como instituciones de carácter temporal o permanente que cumplen funciones asociadas a la organización, logística y administración de la justicia electoral, en conformidad con la normativa de cada país. Estos organismos pueden ser autónomos o depender de una instancia superior y poseen una tipología amplia de acuerdo con su nivel de autonomía o relación con la institucionalidad de los gobiernos. Los organismos electorales resultan relevantes tanto para la organización como para la garantía de la competencia electoral justa en el desarrollo de las elecciones (WELP 2015). No obstante, se enfrentan a desafíos referidos a las propias complejidades del sistema de partidos (LYNCH 1999; LEVITSKY Y CAMERON 2003; GROMPONE 2012), así como a la alta fragmentación y volatilidad que suele tener la oferta electoral (AYALA, BROU Y PONTE 2021), además, de la expansión del uso de tecnologías y medios de comunicación alternativos (THOMPSON 2014).

En tal sentido, el desempeño de los organismos electorales —que conforman el denominado sistema electoral— es determinante para garantizar la voluntad popular (RAHAT Y HAZAN 2001). Además, estos organismos cuentan con atribuciones respecto de la elaboración y promoción de regulaciones

y normativas en torno a los actores políticos (por ejemplo, organizaciones políticas y ciudadanía), así como de otros elementos concernientes a los procesos electorales. Al respecto, el sistema electoral es el conjunto de procedimientos mediante el cual la voluntad política se convierte en representación, es decir, la conversión de votos en escaños (NOHLEN 1996; SARTORI 1999). Esta concepción minimalista se encuentra en función de cómo se aplica la distribución de los votos; de este modo, se identifican sistemas de distribución mayoritaria y de distribución proporcional que se aplican para elegir a las autoridades.

2.1 LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN EL PERÚ

El sistema electoral, de acuerdo con la Constitución,¹ está compuesto por tres organismos autónomos, además de englobar todas las normativas en torno al proceso electoral en cuestión; también involucra el proceso a través del cual se concreta la voluntad ciudadana para elegir a las autoridades. Este tipo de modelo de administración electoral, fundamentado en la actuación de organismos electorales autónomos y especializados, es el más extendido en las naciones democráticas y ha demostrado ser el sistema más adecuado para fortalecer a las democracias.

En Perú, los organismos electorales responsables de la gobernanza electoral son el JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec); todos son constitucionalmente autónomos y cumplen funciones coordinadas para llevar adelante los procesos electorales (Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, artículo 1).

2.1.1 ONPE

La ONPE es un organismo constitucionalmente autónomo encargado de organizar y ejecutar distintos procesos electorales, de referéndum y otros mecanismos de consulta popular. Asimismo, tiene por función, entre otras, ofrecer asistencia técnica en contextos electorales, así como garantizar a la ciudadanía el derecho al ejercicio del sufragio (Ley N° 26487, artículo 5). De esta manera, la ONPE organiza la logística de los comicios, así como el conteo de votos en elecciones nacionales, subnacionales y también procesos de consulta popular o referéndum.

1 Constitución Política del Perú, art. 177.

En adición, durante los procesos electorales, la ONPE conforma las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE), desplegadas a nivel nacional según circunscripción electoral, las que son responsables de ejecutar distintas acciones requeridas para el desarrollo eficaz de la consulta popular. A partir de la aprobación de la reforma de elecciones primarias, la ONPE tuvo también la responsabilidad de organizar y llevar a cabo el Proceso de Elecciones Internas 2020.

2.1.2 RENIEC

El Reniec es un organismo autónomo encargado de “organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil” (Ley N° 26497, artículo 2). Para ello, el Reniec desarrolla técnicas y procedimientos para manejar e integrar la información. Durante los contextos electorales, proporciona información sobre el electorado convocado a ejercer su derecho al sufragio. En el marco de la gestión de las Elecciones Internas 2020 se encargó de elaborar el padrón electoral de afiliaciones de cada organización política participante.

3. JNE

Finalmente, el JNE es el organismo rector en materia electoral, constitucionalmente autónomo, responsable de administrar justicia electoral y encargado de cumplir funciones jurisdiccionales, fiscalizadoras, educativas, normativas y administrativas.

TABLA 1
Funciones del Jurado Nacional de Elecciones

Tipo	Funciones
Jurisdiccionales	Administra justicia en instancia final en materia electoral.
Fiscalizadoras	Fiscaliza la legalidad del ejercicio del sufragio, así como de los padrones electorales, entre otros elementos concernientes al proceso electoral.
Educativas	Desarrolla programas de educación electoral y de formación cívica ciudadana para la población y los actores políticos.

→



Tipo	Funciones
Normativas	Emite resoluciones y reglamentos en materia electoral.
Administrativas	Es responsable de inscribir a las candidaturas, de otorgar credenciales, etc.
Registrales	Registra partidos políticos, personeros, candidaturas, etc.

Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, las funciones del JNE en época electoral son fundamentales para garantizar la legalidad del proceso, así como velar por el ejercicio libre del voto de la ciudadanía. A través de un trabajo de campo a nivel nacional, los fiscalizadores de este organismo electoral se encargan de verificar la conformidad del padrón electoral, al igual que de los sistemas utilizados por la ONPE para el cómputo de votos y de los resultados electorales finales.

Mientras tanto, en contextos ordinarios, el JNE enfoca sus actividades en educación cívica electoral y la administración del Registro de Organizaciones Políticas (ROP). Los proyectos de educación cívico-electoral se imparten a través de convenios interinstitucionales con distintas instancias de la comunidad (organizaciones políticas, autoridades electas, universidades, instituciones públicas, colectivos, entre otros) para promover los valores democráticos y la conciencia cívica necesaria para emitir un voto reflexivo e informado. Por otro lado, se administra y hace seguimiento de manera permanente al ROP, con el fin de contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

El JNE tiene como máxima autoridad al Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, cuya principal responsabilidad en contextos no electorales está orientada al ejercicio de labores jurisdiccionales y de fiscalización, así como de educación en materia electoral y política enfocada a la ciudadanía. Entre las labores jurisdiccionales regulares del Pleno se encuentran las audiencias relacionadas con los recursos de apelación interpuestos en los procesos de vacancias y las suspensiones de autoridades regionales y municipales. En época electoral, el Pleno se encarga de resolver los recursos de apelación interpuestos sobre solicitudes de inscripción de candidatas o candidatos, tachas, exclusiones, propaganda electoral, publicidad estatal, neutralidad, actas observadas y pedidos de nulidad. Estas audiencias son públicas, transmitidas por el canal JNETV, con cobertura televisada nacional.

Finalmente, como parte de sus actividades de administración de justicia electoral en el marco de las Elecciones Internas celebradas en 2020, el JNE contribuyó con facilitar el acceso a la información sobre los datos y antecedentes de las candidaturas a través de la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral. Asimismo, el JNE se encargó de fiscalizar las hojas de vida de las candidatas y candidatos en elecciones primarias, así como de los delegados, y mantener sus funciones de resolución de conflictos en materia electoral y proclamar las candidaturas elegidas (Ley N° 30998).

3.1 HISTORIA Y ORGANIZACIÓN DEL JNE

A pesar de cumplir en 2021 noventa años de vida institucional ininterrumpida, la historia del JNE continúa siendo poco conocida. Su creación, en 1931, como organismo rector en materia electoral —poder electoral autónomo, paralelo al judicial, legislativo o ejecutivo—, responde a un proceso de reforma del Estado impulsado durante la tercera década del siglo XX. Un siglo antes, en los albores de la vida republicana, la organización de los procesos electorales recaía sobre los poderes legislativo y ejecutivo, los que convocaban a juntas transitorias para ese fin. La regulación de estos procesos recaía en un sistema electoral ordenado por una normativa variada: el Reglamento de Elecciones para el Congreso (1822), la Ley de Elecciones Municipales (1824), los reglamentos de elecciones de 1839 y 1849, la Ley de Elecciones de 1857 y 1861, y la Ley Orgánica de Elecciones de 1892 (PANIAGUA 2003; BASADRE 1968).

En 1895, con el inicio de la llamada República Aristocrática, se convocó a un grupo de intelectuales para llevar adelante una reforma constitucional que tuvo, entre otros objetivos, mejorar las condiciones de participación electoral de la ciudadanía. Esa reforma permitió promulgar la Ley de Elecciones de 1896, la cual presentó un diseño electoral que contemplaba crear una institución responsable de organizar el proceso: la Junta Nacional Electoral. Se trató de un organismo colegiado compuesto por nueve miembros, que contemplaba, en su estructura, la creación de Juntas Electorales Departamentales y del Registro Electoral (ALJOVÍN DE LOSADA Y LÓPEZ 2018).

Aquel diseño institucional se mantuvo hasta 1930, cuando las Fuerzas Armadas perpetraron un golpe de Estado contra el régimen de Augusto B. Leguía. Luego, asumió el mando el comandante Luis Miguel Sánchez Cerro,

quien se mantuvo en el cargo hasta el 1 de marzo de 1931, cuando renunció en presencia de diversas autoridades debido a las críticas de un sector de la ciudadanía hacia su gestión (PADILLA 2019, 94; MOLINARI 2006).² A partir de entonces se crea la Junta Nacional de Gobierno, presidida por David Samanez Ocampo y Sobrino, célebre montonero pierolista de fines del siglo XIX, y ya en el siglo XX uno de los principales opositores al gobierno de Leguía.

Una de las primeras acciones realizadas por Samanez Ocampo fue la promulgación del D. L. N° 7160, mediante el cual se convocó a Elecciones Generales, y del D. L. N° 7177, con el que se decreta la creación del JNE.³ De este modo, el 22 de setiembre de 1931 se instala el primer Pleno del JNE, presidido por el doctor Ernesto Araujo Álvarez, y cuyos magistrados serían los doctores Max González Olaechea, Leandro Pareja, Ricardo Rivadeneira, Ernesto Flores, Humberto Garrido Lecca y Nicanor Hurtado.

Décadas más tarde, la referida estructura y diseño electoral se mantuvieron así hasta 1979, cuando la Asamblea Constituyente promulgó la nueva Constitución. Esta Carta Magna presentaba modificaciones en la forma de elegir a los miembros del Pleno, de modo que en su artículo 287 estableció que:

- a) El presidente del JNE era elegido entre los magistrados jubilados o suplentes de la Corte Suprema.
- b) La Federación Nacional del Colegio de Abogados del Perú elegía a uno de los miembros.
- c) El Colegio de Abogados de Lima elegía a uno de los miembros.
- d) Los decanos de las facultades de Derecho de las universidades nacionales elegían a uno de los miembros.
- e) Los jurados regionales del centro, norte y sur proponían a ciudadanas o ciudadanos que eran elegidos por sorteo, según ley.

2 Texto de renuncia del presidente de la Junta de Gobierno Luis Miguel Sánchez Cerro (01.03.1931). Ver https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/renuncia_presidente_junta_gobierno_1_marzo_1931

3 Ver <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/222/page/Historia-del-JNE>

Por otro lado, se ampliaba la participación electoral a toda la ciudadanía mayor de 18 años, alfabetizada o no, lo que generó un incremento sustancial en el padrón electoral y sentenció el inicio de un modelo inclusivo en el que sectores históricamente olvidados cobrarían mayor protagonismo (SÁNCHEZ AGESTA 1986). Posteriormente, se implementaron nuevas reformas electorales que promovieron una mayor participación de la población en política.⁴

En 1993, tras un referéndum, una nueva Constitución entra en vigencia, la cual modificó drásticamente las funciones del JNE y originó dos nuevos organismos electorales: la ONPE y el Reniec. Desde entonces, la ONPE es responsable de organizar los procesos electorales y otros tipos de consulta popular, además, se encarga de la logística y operación de los procesos. El Reniec, por su parte, se encarga de registrar a la ciudadanía y de elaborar el padrón electoral.

El artículo 178 de la Constitución Política de 1993 establece que las competencias del máximo organismo electoral son las siguientes:

- a) Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
- b) Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
- c) Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
- d) Administrar justicia en materia electoral.
- e) Proclamar a las o los candidatos elegidos, el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular, y expedir las credenciales correspondientes.
- f) Las demás que la ley señala.

⁴ El reconocimiento de algunas medidas de acción afirmativa para la promoción de la población históricamente discriminada se inicia en 1955, con el voto femenino en elecciones municipales (cuya aplicación recién se daría en 1963, en los albores del primer gobierno de Fernando Belaunde Terry). Posteriormente, se aprueba en 1997 la cuota de género al 25% en listas parlamentarias. En el 2000 se aprobó el aumento de la cuota de género al 30%. Por otro lado, en 2002 se aplicó la cuota indígena en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales, en el ámbito regional y provincial. Finalmente, en 2006 se aplicó la cuota joven.

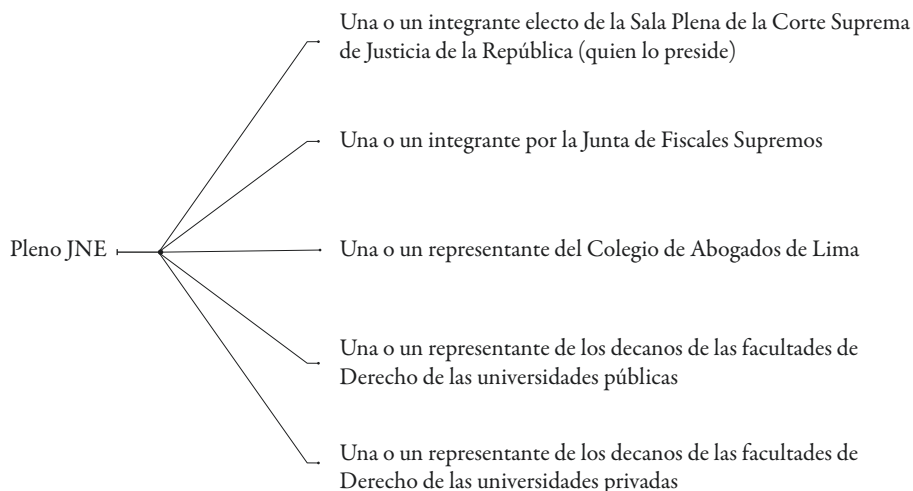
Asimismo, de acuerdo con su Ley Orgánica, el JNE tiene la función de desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía. Para tal efecto podrá suscribir convenios con colegios, universidades y medios de comunicación. Esta función se ejerce de manera permanente e ininterrumpida.

Por otro lado, la Constitución de 1993 enfatiza en la autonomía de este organismo y le otorga iniciativa legislativa, además, modifica la composición del Pleno del JNE, de modo que reduce el número de magistrados a cinco:

- a) Un miembro elegido en votación secreta por la Corte Suprema de la República entre sus magistradas o magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso se concede licencia a la elegida o al elegido. Esta o este representante preside el Pleno del JNE.
- b) Un miembro elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre las o los fiscales supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia a la elegida o al elegido.
- c) Un miembro elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.
- d) Un miembro elegido en votación secreta por las o los decanos de las facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus exdecanas o exdecanos.
- e) Un miembro elegido en votación secreta por las o los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus exdecanas o exdecanos (Congreso de la República 1993, artículo 179).

GRÁFICO 1

Composición del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones



Fuente: Constitución Política del Perú. Elaboración propia.

Esta nueva fórmula de elección de los miembros del Pleno garantiza su imparcialidad, ya que ninguno puede vincularse con organizaciones políticas. Desde su creación, el JNE ha cumplido un rol fundamental para la democracia peruana. De hecho, su función institucional garantiza la imparcialidad de los procesos electorales y una correcta administración de justicia electoral en todo el territorio

4. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DEL JNE EN CONTEXTOS ELECTORALES

Los organismos electorales comparten funciones en el contexto electoral y no electoral. El JNE, como organismo rector de la administración de justicia electoral en procesos electorales, debe también custodiar el cumplimiento de las normativas electorales, así como supervisar y fiscalizar los procesos electorales (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2020B). Por ello, durante cada proceso electoral se establecen Jurados Electorales Especiales (JEE), con la finalidad de

supervisar y dirigir las distintas actividades de gestión jurisdiccional, administrativa y de carácter fiscalizador en cada una de las circunscripciones electorales. Los JEE son de carácter temporal y funcionan exclusivamente en el marco de cada uno de los procesos electorales convocados tanto a nivel nacional como subnacional, así como en el desarrollo de consultas populares o referéndum.

Los JEE tienen plena competencia dentro de las funciones encomendadas por ley y por el Pleno del JNE, dentro de su circunscripción electoral o en la que se le asigne. Bajo este contexto, los JEE realizan acciones como primera instancia en materia electoral, para garantizar los principios procesales de tutela jurisdiccional efectiva y el debido proceso. Las funciones que cumplen los JEE como primera instancia electoral son determinadas por el artículo 36 de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. Para el proceso de EG 2021, el Reglamento de Gestión de los JEE, en su sexta disposición, precisa que las funciones de estos órganos son las siguientes:

- a) Administrar justicia electoral en primera instancia, con arreglo a la Constitución Política del Perú, las leyes, las normas emitidas por el Pleno del JNE y los principios generales del derecho.
- b) Calificar y conceder, de ser el caso, los recursos de apelación que se interpongan contra sus pronunciamientos, elevando los actuados al JNE.
- c) Tramitar las solicitudes de reconocimiento de los personeros en los procesos electorales.
- d) Calificar e inscribir fórmulas y listas de las o los candidatas.
- e) Resolver las tachas formuladas contra candidatas o candidatos y listas de candidatas o candidatos.
- f) Resolver las tachas formuladas contra las y los postulantes a los cargos de jefe de la ODPE, administrador de la ODPE y coordinador del local de votación de la ODPE.
- g) Resolver las tachas formuladas contra las y los ciudadanos sorteados para conformar las mesas de sufragio, así como excluir de oficio a las

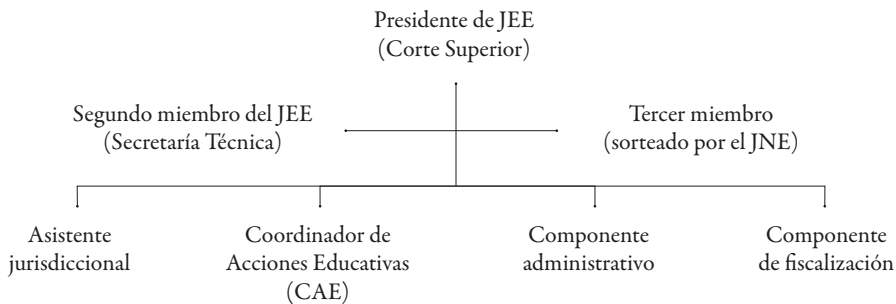
- y los ciudadanos sorteados que tengan comprobado impedimento para asumir la función de miembro de mesa.
- h) Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio, de acuerdo con la reglamentación, las directivas y los procedimientos establecidos por el JNE.
 - i) Fiscalizar la legalidad de la realización del proceso electoral de acuerdo con los procedimientos establecidos por el JNE y en coordinación con la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales (DNFPE).
 - j) Velar por el cumplimiento obligatorio de las resoluciones, directivas y otras normas del JNE sobre el desarrollo del proceso electoral, así como las demás disposiciones referidas a la administración de justicia electoral.
 - k) Elevar al JNE las quejas que se presenten contra el JEE.
 - l) Declarar la nulidad del proceso electoral, en primera instancia, conforme a ley.
 - m) Poner en conocimiento, del JNE y de la autoridad competente, las infracciones o delitos cometidos por las personas, autoridades, las y los funcionarios, trabajadores públicos y prestadores de servicios, en aplicación de las normas electorales.
 - n) Resolver las impugnaciones contra las decisiones de los miembros de mesa hechas durante la votación y el escrutinio en las mesas de sufragio.
 - o) Resolver en primera instancia las observaciones que formule la ODPE a las actas electorales.
 - p) Proclamar los resultados descentralizados de las elecciones.
 - q) Remitir oportunamente al JNE las respectivas Actas Descentralizadas de Proclamación de Resultados.
 - r) Administrar los fondos que se le asignen, de acuerdo con la ley y sujetándose a las normas y los procedimientos de los sistemas de Contabilidad y de Tesorería, así como a las directivas emitidas por el JNE.

- s) Designar a su personal administrativo de acuerdo con su presupuesto, aplicando la normativa existente sobre contratación e incompatibilidades previstas en la Ley, así como las directivas emitidas por el JNE. El JEE contrata al asistente administrativo, fiscalizador de local de votación, fiscalizador de línea de recepción, seguridad y limpieza.
- t) Rendir cuentas del presupuesto asignado dentro de los plazos establecidos en la ley.
- u) Presentar un informe final al JNE, antes de su cese, de acuerdo a ley.
- v) Otras funciones relacionadas con su competencia.

La estructura orgánica de los JEE se establece de la siguiente manera:

GRÁFICO 2

Composición de los Jurados Electorales Especiales



Fuente: Reglamento de gestión de los Jurados Electorales Especiales para las Elecciones Generales 2021 en el contexto de emergencia sanitaria. Resolución N° 363-2020-JNE. Elaboración propia.

Los JEE son constituidos por tres miembros. El integrante que preside este órgano es un juez superior en ejercicio de la Corte Superior, en cuya circunscripción también se habilitaría la sede del JEE. Un segundo miembro que cumple un rol de secretaría técnica del JEE es designado por el Ministerio Público a través de una elección entre fiscales superiores, tanto en actividad como en

situación de jubilación. Finalmente, el tercer miembro es designado por el JNE mediante sorteo, en un acto público, dentro de una lista de 25 ciudadanas y ciudadanos que residen en la localidad donde se encuentra la sede del JEE.

5. EL IMPULSO A LA REFORMA ELECTORAL EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES DEL BICENTENARIO

Desde 2011, el JNE impulsa un proyecto de reforma electoral que permite implementar un Código Electoral. Con miras a cumplir con ese objetivo, la gestión del doctor Hugo Sivina Hurtado (2008-2012) presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley del Código Electoral y el Código Procesal Electoral, y esperó que el primer hito sea obtener una normativa unificada que supere los vacíos o contradicciones existentes. A partir de 2012, durante la gestión del doctor Francisco Távara Córdova (2012-2016), en coordinación con la ONPE y el Reniec, el JNE presentó los proyectos para una nueva Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano, una nueva Ley de Partidos Políticos y el proyecto de Ley de Impedimentos para ser Candidatos.

En 2015, el Congreso de la República realizó reformas en la legislación electoral *ad portas* de las Elecciones Generales 2016 (EG 2016), pero no consideró de manera integral temas referidos con la democracia interna, la paridad, el financiamiento de los partidos políticos o la profesionalización de los funcionarios electorales. En 2017, el JNE presentó un nuevo Proyecto de Código Electoral, de cara a las Elecciones Regionales y Municipales del 2018 (ERM 2018), el cual no tuvo el impacto esperado, y un proyecto de ley denominado Cifra Repartidora Diferenciada, para mejorar la participación política de los pueblos indígenas.

Cabe destacar que estas iniciativas legislativas fueron argumentadas sobre la base de la experiencia comparada, sobre todo, por la necesidad de contar con un cuerpo normativo que contribuya con el fortalecimiento de los partidos políticos, el sistema de partidos y que permita que la administración de justicia electoral cuente con un documento ordenado que reduzca la posibilidad de incompatibilidades en las normas. Como institución, el JNE lidera las propuestas de reforma.

Sin embargo, la crisis política iniciada con la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski al cargo de presidente de la República y las controversias entre los

poderes ejecutivo y legislativo generaron un escenario crítico para la estabilidad política del país. Los conflictos entre ambos poderes estatales llevaron a Martín Vizcarra Cornejo, con solo seis meses en el poder, a presentar una cuestión de confianza el 16 de setiembre de 2018 para aprobar cuatro reformas constitucionales.⁵ Tras la aprobación congresal, las reformas fueron presentadas en diciembre del mismo año, en un referéndum nacional, en el que se aprobaron tres de ellas. Esto sucedió después de conocerse algunos cambios realizados en el Congreso al proyecto sobre bicameralidad, en el que, entre otros cambios, se propuso restringir la figura de la cuestión de confianza en el caso de iniciativas legislativas, lo que afectó el equilibrio de los poderes (AYALA, BROU Y PONTE 2021).

Por ello, en 2018 se constituyó la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) mediante Resolución Suprema N° 228-2018-PCM. Esta comisión elaboró un diagnóstico del sistema político y electoral peruano acompañado de doce propuestas de reforma. Todas las propuestas fueron revisadas por el Poder Legislativo y la mayoría fueron aprobadas con modificaciones, de modo que se implementaron en las EG 2021.

TABLA 2

Reformas implementadas para el proceso de las Elecciones Generales 2021

Ítem	Reforma	Fecha
1	Se modifica el artículo 35 de la Constitución - Ley N° 30905.	10/01/2019
2	Se incluye el artículo 90-A. Prohibición a los parlamentarios a la reelección inmediata. Ley N° 30906.	10/01/2019
3	Cuota de género y alternancia. Ley N° 30996. Se aplica progresivamente la modificación del artículo 116 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE).	20/08/2019
4	Se modifican los artículos 5, 7, 8, 13, 15, 16, 17 y 18 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP), sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas. Ley N° 30995.	27/08/2019

5 Reforma constitucional para la conformación de la Junta Nacional de Justicia, regulación de financiamiento político, prohibición de la reelección inmediata de congresistas, establecimiento de la bicameralidad.



5	Se modifican los artículos del título V, “Democracia interna”, de la LOP, para promover la participación política y la democracia interna en las organizaciones políticas. Ley N° 30998.	27/08/2019
6	Se modifica el Código Penal. Se incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas. Se modifica la mención del Capítulo Único del título XVII del Libro Segundo del Código Penal por Capítulo I. Se incorpora el capítulo II en el título XVII, “Delitos contra la voluntad popular”, del Libro Segundo “Delito contra la participación democrática”. Ley N° 30997.	27/08/2019
7	Democracia Interna - Primarias. Ley N° 30998.	27/08/2019
8	Se incorpora la Tercera Disposición Transitoria de la LOE. Para las Elecciones Generales 2021-2026 no se aplicará lo contenido en el segundo y tercer párrafo del artículo 4 de la LOE. Ley N° 31010.	27/03/2020
9	Se modifica el artículo 116 de la LOE. Paridad y alternancia en elecciones internas y en lista de candidatas o candidatos para elecciones generales, congresales y Parlamento Andino. Ley N° 31030, de aplicación a partir de las EG 2021.	23/07/2020
10	Se modifica el artículo 21 de la LOE. Se elimina el voto preferencial y se crea la circunscripción de peruanos en el extranjero. Ley N° 31032.	23/07/2020
11	Ley de Reforma Constitucional que incorpora el artículo 34-A y el artículo 39-A sobre impedimentos para postular a cargos de elección popular o ejercer función pública. Ley N° 31042.	15/09/2020
12	Se modifican los artículos del título VI “Del Financiamiento de los Partidos Políticos” de la Ley N° 28094, LOP. Ley N° 31046.	26/09/2020

Fuente: Congreso de la República del Perú. Elaboración propia.

En esa línea, cabe destacar que las reformas implementadas entre 2011 y 2018 se aplicaron dentro de los meses previos a los procesos electorales. Esta constante genera que las decisiones sobre las modificaciones legales se realicen sin mayor anticipo ni evaluación de su posible impacto en los actores involucrados. Asimismo, se debe considerar que, del total de reformas realizadas, un conjunto importante impacta directamente en el desarrollo del proceso electoral. Entre ellas se encuentran las orientadas a la democracia interna, impedimentos para postular a condenadas o condenados en primera instancia, paridad y alternancia, prohibición de adquisición de espacios de radio y televisión y, finalmente, prohibición a la reelección inmediata de congresistas.

A pesar de los cambios de la legislación ocurridos tras la crisis sanitaria, el Congreso de la República se vio en la necesidad de legislar excepciones y reglas especiales para llevar adelante el proceso electoral, lo que se detalla en la siguiente tabla:

TABLA 3
Normas de excepcionalidad por la COVID-19

Ítem	Modificación	Fecha
1	Regla excepcional de intangibilidad electoral. Ley N° 31010.	27/03/2020
2	Suspensión de las Elecciones Primarias. Ley N° 31028.	14/07/2020
3	Creación de la circunscripción de peruanos en el extranjero. Ley N° 31032.	23/07/2020
4	Reglas especiales para las EG2021. Ley N° 31038.	22/08/2020
5	Impedimentos para ser candidata o candidato. Ley N° 31042.	15/09/2020

Fuente: Congreso de la República del Perú. Elaboración propia.

Si bien estas normas tuvieron por finalidad facilitar la realización de las EG 2021, se convirtieron en una variable no prevista, que afectó la medición del impacto de la reforma. A pesar de ello, evaluar su recorrido resulta indispensable para lograr un mejor entendimiento con relación a las elecciones del bicentenario.

5.1 LA DEMOCRACIA INTERNA

Si bien existían aspectos referidos a la democracia interna antes de la reforma, los criterios anteriores reducían la función de los organismos electorales y de la ciudadanía al de meros observadores o asesores técnicos, sujetos a la voluntad de las organizaciones políticas. La Ley N° 30998, por la que se modificó la Ley de Organizaciones Políticas (LOP), estableció nuevos criterios para que los partidos políticos realicen la selección de candidatas y candidatos entre sus afiliados. En el caso peruano, la reforma tomó como ejemplo las experiencias argentina y uruguayana, de modo que se realizó un diseño similar a las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO).

Así, la reforma a la ley insertó la figura de la realización de elecciones primarias en el Perú y convirtió este proceso en obligatorio, tanto para las organizaciones políticas como para la ciudadanía, a fin de generar mayor relación e interés de ambos actores. Esta modificación es aplicable para la selección de candidatas o candidatos a la presidencia, vicepresidencias, congreso, alcaldías o gobiernos regionales.

Bajo este nuevo modelo se buscaba implementar una democracia interna con mayor participación de los organismos electorales: al Reniec se le asignó la función de elaborar el padrón electoral para cada organización política; a la ONPE, la organización del proceso electoral y, al JNE, facilitar el acceso a las bases de datos en ventanilla única, fiscalizar las hojas de vida de candidatas y candidatos en elecciones primarias, y candidatas y candidatos designados, resolver conflictos en materia electoral y proclamar a las y los candidatos elegidos. Sin embargo, dada la crisis sanitaria y las pautas de distanciamiento social, la ejecución de las PASO se vio obstaculizada para el proceso de 2021. Pese a ello, para proteger los fundamentos de la reforma política, se promulgó la Ley N° 31038, aprobada por el Congreso, y reglamentada por la Resolución Jefatural N° 000310-2020-JN/ONPE,⁶ por la que se establece que, debido al contexto excepcional causado por la COVID-19, se realicen elecciones internas en las que solo participen las afiliadas y afiliados de las organizaciones políticas. En consecuencia, la implementación de las elecciones primarias abiertas fue suspendida en la mayoría de sus aspectos, de modo que el impacto real podrá analizarse en una próxima elección. A pesar de ello, los análisis del actual proceso evidencian las dificultades para su implementación (CARRANZA Y CHUQUILLANQUI 2020; CARRANZA *ET AL.* 2021; JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021A).

5.1.1 EL DESARROLLO DE LAS ELECCIONES INTERNAS EN EL 2021

Para el desarrollo de las EG 2021, el número de afiliadas y afiliados partidarios políticos de alcance nacional ascendió a 1.663.147 personas, con lo cual se marca una tendencia de crecimiento en las afiliaciones desde 2017, de modo que 2021 fue el año con más afiliadas y afiliados desde 2006. Dicho esto, las organizaciones políticas participaron en el proceso de elecciones internas entre

6 Ver <https://www.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/Resoluciones/RJ-310-2020-JN.pdf>

el 29 de noviembre y el 6 de diciembre de 2020, por medio de las dos modalidades establecidas: por afiliadas o afiliados o por delegadas o delegados.

TABLA 4

Modalidad de elecciones internas según organización política

Por afiliadas o afiliados (modalidad directa)	Por delegadas o delegados (modalidad indirecta)
Acción Popular	Alianza para el Progreso
Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Avanza País - Partido de Integración
Juntos por el Perú	Democracia Directa *
Partido Aprista Peruano	Frente de la Esperanza 2021
Partido Democrático Somos Perú	Frente Popular Agrícola FIA del Perú (Frepap)**
Partido Morado	Fuerza Popular
Partido Nacionalista Peruano	Partido Político Contigo
	Partido Popular Cristiano***
	Partido Político Nacional Perú Libre
	Perú Nación
	Perú Patria Segura
	Podemos Perú
	Renacimiento Unido Nacional
	Restauración Nacional
	Solidaridad Nacional
	Todos por el Perú
	Unión por el Perú

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2021a).

* Democracia Directa escogió la modalidad de delegadas y delegados para elegir su fórmula presidencial y candidaturas al Parlamento Andino, mientras que para determinar a sus aspirantes al Congreso de la República seleccionó la modalidad por afiliadas y afiliados.

** Frepap, que no presentó candidatas ni candidatos a la presidencia, pero sí al Congreso y al Parlamento Andino, optó por la modalidad de delegadas y delegados para la selección de sus candidaturas.

*** El Partido Popular Cristiano optó por la modalidad de afiliadas y afiliados para la elección de su fórmula presidencial y de delegadas o delegados para elegir sus candidaturas al Congreso de la República y al Parlamento Andino.

Finalmente, cabe resaltar que, según las Encuestas Nacionales de Candidaturas realizadas por la Línea de Investigación del JNE, en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 (ECE 2020) y las EG 2021, el 62% de candidaturas no militaba en un partido político en 2020 (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2020A Y 2021D). Mientras que, con la nueva legislación electoral que exige que al menos el 80% de postulantes a las elecciones internas sea militante con un tiempo mínimo de afiliación, la figura se ha invertido con un 68,7% que reporta ser militante inscrita o inscrito en el partido por el que postuló, los que, sumados al 15,2% de candidaturas que menciona poseer un cargo dirigencial en sus respectivas organizaciones políticas, resulta en el 83,9% de candidaturas con un vínculo formal con su partido político (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021A, 4).

5.2 IMPEDIMENTOS PARA POSTULAR

Una de las reformas más discutida es la asociada a la Ley N° 31042, Ley de Reforma Constitucional, por la que se incorporan los artículos 34-A y 39-A sobre impedimentos para postular a cargos de elección popular o ejercer la función pública. Estos artículos señalan que las y los ciudadanos que tengan una sentencia condenatoria en primera instancia, en calidad de autoría o complicidad, por la comisión de delito doloso, no pueden ser candidatas o candidatos a cargos de elección popular ni pueden ejercer la función pública mediante designación de cargos de confianza. De igual manera, esas características se aplican al ejercicio de la función pública en cargos de confianza.

5.3 PARIDAD Y ALTERNANCIA

Una de las medidas más esperadas y que mayor impulso recibió por parte de organizaciones de la sociedad civil y del mismo JNE fue la de la paridad y alternancia. Si bien la participación de las mujeres en la vida política peruana se inicia en 1933, cuando se reconoció su derecho de participar en elecciones municipales —y se amplía en 1955, gracias a lo cual el año siguiente sería la primera elección en que las mujeres pudieron ejercer su derecho al sufragio (POULSEN 2020)—, no fue sino hasta 1997, con la cuota de género, que se aprobaron medidas de acción afirmativa para promover directamente su participación. No obstante, la representación política de las mujeres en América Latina es un

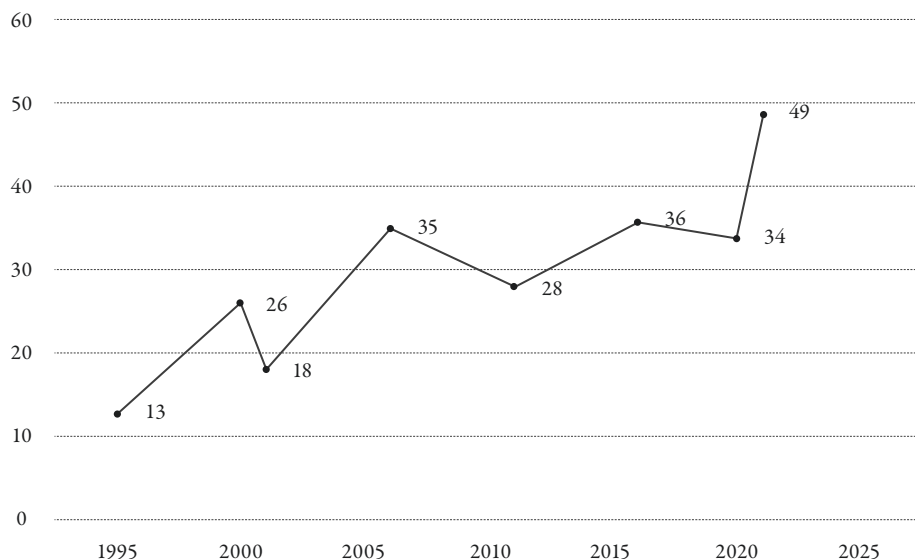
caso ampliamente estudiado y con serias recomendaciones respecto de las reformas que permitan su participación en igualdad de condiciones (FREIDENBERG 2021; FREIDENBERG Y GILAS 2021).

La Ley N° 30996, Ley que modifica la LOE respecto al sistema electoral peruano, cambió, particularmente, los artículos 21 y 116 de esa norma (Ley N° 26859), los cuales aluden a los porcentajes mínimos de participación de mujeres (40%) en las listas de candidatas o candidatos al Congreso de la República y establecen el incremento progresivo hasta alcanzar la paridad en ellas hasta el 2031 (MALDONADO *ET AL.* 2020, 130-131). Posteriormente, la Ley N° 31030, ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatas y candidatos, implicó una modificación adicional que permite que el ordenamiento de las listas se realice de forma alternada entre hombres y mujeres (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021b, 12). Si bien la ley que busca la paridad es un incentivo importante, esta no puede ser totalmente eficiente si no se establece un mandato de ubicación en las listas de candidatas y candidatos.

Desde la implementación de las cuotas electorales, habría que añadir que esta es la primera vez que se logran resultados concretos para una democracia paritaria. Esta diferencia se observa, sobre todo, en que la reforma modifica la ubicación de las mujeres en las listas, lo cual habría representado uno de los principales obstáculos para ser electas (AYALA, BROU Y PONTE 2021). Así, se encuentra que, para las últimas ECE 2020, las mujeres representaron el 40% del total de las candidaturas, lo que equivale a 946 mujeres postulantes; sin embargo, solamente el 26% de ellas fueron electas para el periodo 2020-2021.

Asimismo, cabe anotar que escenarios similares se observaron en procesos electorales anteriores, como en las EG 2016, en las que solo el 28% de curules fueron concedidos a congresistas mujeres (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021D).

GRÁFICO 3
Mujeres electas al Congreso de la República

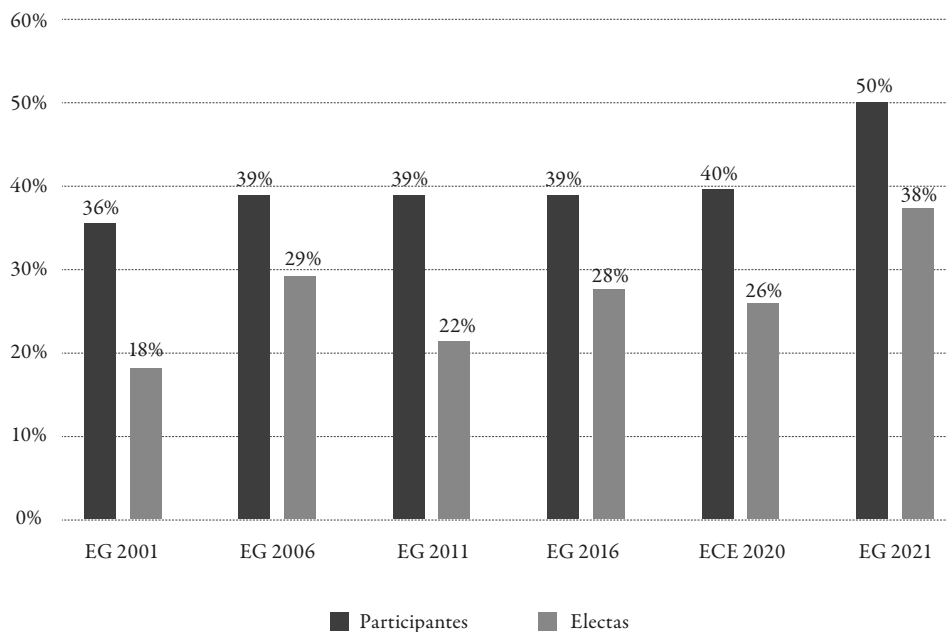


Fuente: JNE/Infogob. Elaboración propia.

5.3.1 EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA PARIDAD Y ALTERNANCIA EN EL PROCESO ELECTORAL

Gracias a la aplicación de la paridad y alternancia en las EG 2021, por primera vez en la historia republicana fueron electas 49 mujeres como congresistas de la República. Esto demuestra el impacto que esta importante reforma ha significado, ya que no solo existió un aumento significativo en las candidatas al Parlamento Nacional, sino también un aumento del 12% en las mujeres electas para ocupar una curul.

GRÁFICO 4

Participación y elección de mujeres en las candidaturas al Congreso
2006-2021

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2021e).

No obstante, luego de analizar la ubicación de las candidatas en las listas al Congreso de la República para las últimas cuatro elecciones nacionales, resalta el hecho de que hasta las ECE 2020 la mayoría de candidatas se ubicaba en el tercio inferior y menos del 25% en el tercio superior. Sin embargo, en las EG 2021, la mayoría de candidatas pasó a formar parte del tercio medio (40%). A pesar de ese cambio ocasionado por la reforma de paridad y alternancia, solo el 24% de las candidatas se ubicó en el tercio superior de las listas, y el 22% fueron cabeza de lista. No obstante, desde las ECE 2020 se muestra una reducción en el porcentaje de mujeres dentro del tercio inferior, que disminuye hasta un 36% (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021D, 8-20). El análisis de la ubicación en las listas se mantiene vigente al tratarse de un punto importante a la hora de ser electas.

A pesar del uso del voto preferencial para las EG 2021, la inclusión de los criterios de paridad y alternancia en las listas electorales permitió un mejor escenario para las candidatas que históricamente participaron en desventaja. De esa manera, por primera vez 49 mujeres han alcanzado un escaño en el Congreso de la República, lo que equivale al 37,7% de 130 congresistas, de modo que se constituye en la cantidad de mujeres en el Parlamento Nacional más alta en veinte años de procesos electorales. Del mismo modo, cabe destacar que tres mujeres jóvenes menores de 30 años fueron electas (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021E, 11). Finalmente, es relevante nuevamente anotar la importancia de la ubicación de las candidaturas en las listas, ya que 101 de los 130 congresistas electos ocuparon puestos del tercio superior, de los cuales la mayoría (61) son hombres (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021E, 24). Esto demuestra una vez más la importancia de seguir trabajando por una participación política equitativa entre mujeres y hombres.

En la misma línea, es importante evidenciar la presencia de mujeres en otros cargos de elección popular a nivel nacional, como la lista presidencial o el Parlamento Andino, tal como se muestra en la Tabla 5.

TABLA 5
Autoridades electas a nivel nacional según sexo (2001-2021)

	Presidencia y vicepresidencia		Congreso		Parlamento Andino	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
2001	0	3	22	98		
2006	1	2	35	85	5	10
2011	1	2	28	102	2	13
2016	1	2	36	94	2	13
2020			34	96		
2021	1	2	49	81	7	8

Fuente: INFOgob. Elaboración propia.

6. PROHIBICIÓN A LA REELECCIÓN INMEDIATA DE CONGRESISTAS

Contraria a la reforma de paridad y alternancia, una de las reformas que mayor resistencia causó en la esfera política fue la Ley N° 30906, de reforma constitucional, que prohíbe la reelección inmediata de Parlamentarios de la República. Esa modificación impactó directamente en todos los partidos políticos; sin embargo, se debe precisar que, previamente a la aprobación de esta reforma, luego de cada elección congresal, la reelección no había sido una constante, y cada Congreso nuevo electo tenía por lo general una renovación importante de sus integrantes (VALLADARES 2009). Si bien la reforma contó con amplia aprobación ciudadana, demostrada en los resultados del Referéndum Nacional 2018 —85,8% de los votantes a favor de la medida (AYALA, BROU Y PONTE 2021, 32)—, es un tema que requiere un análisis de largo plazo para efectuar una evaluación de impacto.

La modificación constitucional trajo consigo muchas dudas por parte de los partidos políticos y las o los responsables de la administración de justicia electoral. El 7 de noviembre de 2019, el Jurado Electoral Especial de Ica emitió el Oficio N° 001-2019-JEE/JNE y, un día después, el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 emitió el Oficio N° 003-2019-JEE-LC1/JNE, de fecha 8 de noviembre de 2019, en el cual se consultaba al Pleno del JNE sobre la postulación de las y los excongresistas del Parlamento disuelto al proceso de ECE 2020, por tratarse de un proceso excepcional y no de uno que parte del calendario electoral establecido. Así fue cómo el Pleno del JNE dictaminó la Resolución N° 0187-2019/JNE, en la cual, luego de un análisis constitucional que tomaba además en cuenta la jurisprudencia electoral, resolvió por mayoría:

Artículo primero.- ABSOLVER la consulta formulada por los Jurados Electorales Especiales de Ica y Lima Centro 1, en el sentido de que la prohibición de reelección inmediata contenida en el artículo 90-A de la Constitución Política no comprende y no le es aplicable a los congresistas de la República que integraron el Congreso disuelto el 30 de setiembre de 2019.

Por otro lado, al ser las EG 2021 el primer proceso electoral ordinario luego de la reforma normativa, fue también el primer caso de aplicación en el proceso de inscripción de las listas, que cumple estrictamente con la normatividad vigente.

7. PROHIBICIÓN DE ADQUISICIÓN DE ESPACIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN

Para finalizar, la Ley N° 31046, que modifica el título VI “Del financiamiento de los partidos políticos” de la LOP, fue publicada en 2020. Esta modificación estableció restricciones para que los partidos políticos realicen contratos de publicidad en radio, prensa o televisión, y así reducir la desigualdad para presentar sus propuestas ante la ciudadanía, pero, sobre todo, para restringir las posibilidades de financiamiento irregular.

La modificación señala sobre la franja electoral:

Artículo 37.- Financiamiento público indirecto

Desde los sesenta (60) días hasta los dos (2) días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos y alianzas con candidatos inscritos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado de señal abierta, canales nacionales de cable de alcance nacional, estaciones de radio, públicos o privados y a contratar publicidad diaria en redes sociales.

La ONPE recibe como asignación presupuestaria el monto destinado al acceso a radio, televisión y al pago de la publicidad en redes sociales en cada elección. Los precios convenidos con los medios de comunicación deben ser los considerados para una tarifa social. Una particularidad de la modificación que se hizo a la LOP, en el título VI sobre el financiamiento, fue la inclusión del enfoque de género, al ser enfática en señalar que la ONPE debe asegurarse que los criterios de igualdad y paridad y no discriminación entre mujeres y hombres durante la utilización de la franja electoral por parte de los partidos políticos sea la correcta. Con ello, se puede afirmar que somos espectadores de un hito histórico sin precedentes para el Perú: la construcción de una democracia paritaria.

8. VIRTUALIZACIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL: ALCANCES DESDE EL MONITOREO DE MEDIOS Y REDES SOCIALES

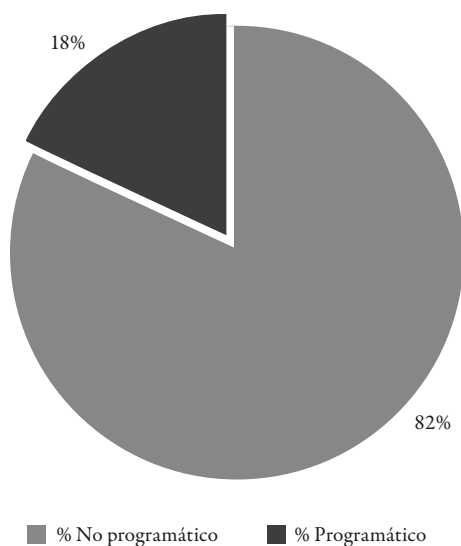
Las restricciones normativas expresadas en la reforma sobre publicidad se aunaron a las limitaciones de campañas físicas ocasionadas por la pandemia por la COVID-19. De esa manera, las EG 2021 se constituyeron en un proceso electoral sin precedentes en términos de la realización de las campañas políticas en ambas vueltas. Por ello, la Dirección Nacional de Educación Cívica

Ciudadana del JNE, a través de su equipo de investigación, elaboró un monitoreo de medios de comunicación y redes sociales para detectar el uso de ambas plataformas en estas elecciones.

Por medio del monitoreo de medios realizado durante la primera vuelta electoral se detectó que, luego de revisar el tipo de contenido presentado en los distintos medios, se logró apreciar que la mayoría (82%) fue de corte no programático, es decir, no incluía propuestas de las candidaturas. Asimismo, el medio con mayor cobertura a los temas programáticos fue la radio (51%).

GRÁFICO 5

Distribución de cobertura electoral por tipo de información



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2021f).

Asimismo, respecto a los temas programáticos mayormente abordados por las candidaturas en sus participaciones mediáticas, resalta el de salud (19%), debido a la pandemia, seguido por el de educación (14%), economía (13%) y seguridad ciudadana (12%).

Por otro lado, de acuerdo con el monitoreo de medios, las y los candidatos presidenciales con mayor cobertura en los diversos espacios de difusión fueron Rafael López Aliaga (13,9%) y Yonhy Lescano (11,3%), mientras que Keiko Fujimori (9,2%) y Pedro Castillo (5,5%), quienes pasaron a segunda vuelta, ocuparon los puestos seis y ocho, respectivamente (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021F, 6).

Luego de analizar el monitoreo de las redes sociales realizado en la primera vuelta se detectó que no todas las candidaturas aumentaron en cantidad de seguidores, interacción e impacto de sus publicaciones en Facebook® o en Twitter®. De esa manera, en Facebook® resaltaron las campañas de López Aliaga, Lescano, Forsyth y De Soto, mientras que en Twitter® resaltó la actividad de López Aliaga, De Soto y José Vega, en comparación con la baja actividad en la campaña digital de la mayoría de candidaturas presidenciales.

Las candidaturas presidenciales en la primera vuelta aumentaron el número de publicaciones en sus redes sociales. Sin embargo, el contenido programático se mantuvo como minoritario dentro de sus publicaciones, de modo que representó el 24% en Facebook® y el 21% en Twitter®. Por otro lado, al acercarse la fecha de la primera vuelta, el contenido programático sufrió una considerable caída, con al menos 15% en Facebook® y un aumento de 5% en Twitter® (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021F, 16).

Para el monitoreo de redes sociales efectuado durante la campaña de la segunda vuelta se encontró que Keiko Fujimori obtuvo un mayor incremento de seguidores en su página de Facebook®. No obstante, la diferencia con Pedro Castillo no fue muy amplia (52,4% frente a 47,6%). De la misma manera, Fujimori logró un mayor aumento de seguidores en Twitter®, pero la diferencia con Pedro Castillo no fue significativa (50,7% frente a 49,3%).

Cabe destacar que la presencia minoritaria de contenido programático presente en el monitoreo de medios y de redes sociales en la primera vuelta se mantuvo en ambas redes sociales en el desarrollo de la segunda vuelta. Así, entre abril y junio, el porcentaje de mensajes programáticos disminuyó de 7,5% a 2,6%. Es decir, mientras más cerca estaban las elecciones, menos propuestas se publicaban, de modo que llegó a menos del 10% de las publicaciones en las cuentas de Twitter® y Facebook® de Keiko Fujimori y Pedro Castillo dedicadas a exponer contenido programático durante la campaña de la segunda vuelta.

9. ELECCIONES DURANTE UNA PANDEMIA: BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL

9.1 CICLO DE ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA AFECTADO POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19

La pandemia de la COVID-19 generó en todo el mundo una crisis sanitaria que restringe el accionar de la ciudadanía (PULEJO Y QUERUBÍN 2021). Sin embargo, en distintos países de América Latina se previó la organización de elecciones de distinto nivel político. Ante esta circunstancia, los organismos electorales latinoamericanos comenzaron a desarrollar estrategias y protocolos sanitarios para llevar adelante elecciones democráticas (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2020B, 5-8), de acuerdo a sus respectivos cronogramas. Así, los países del continente reafirmaron su compromiso democrático y su respeto por la voluntad popular expresada en las urnas.

No obstante, la celeridad con que la COVID-19 impactó en los sistemas de salud obligó a muchos países a posponer sus elecciones. Esa decisión puede ser comprendida por la agresividad con la que el virus afectó los modelos sanitarios, así como también las economías de la región. Según datos globales de IDEA Internacional, 66 países pospusieron sus procesos electorales y 33 de ellos se reafirmaron en su realización. En el caso específico de América Latina se postergaron las elecciones en doce países con la finalidad de que los organismos electorales establezcan protocolos adecuados para llevar adelante su ejecución.

TABLA 6

Elecciones latinoamericanas comparadas

Ítem	País	Tipo de elección	Detalle
1	República Dominicana	Elecciones para presidente, vicepresidente, senadores y diputados	Programadas en un inicio para el 17 de mayo; posteriormente para el 5 de julio, con una eventual segunda ronda el 26 de julio de 2020.
2	Argentina	Elecciones municipales en la ciudad de Río Cuarto en la provincia argentina de Córdoba	Originalmente programadas para el 29 de marzo.



→

3	Bolivia	Elecciones generales	Originalmente programadas para el 3 de mayo; postergadas para el 6 de setiembre.
4	Brasil	Elección complementaria para curul senatorial	Programada para el 26 de abril.
5	Chile	Referéndum Constitucional	Programado para el 26 de abril.
6	Colombia	Juntas de Acción Comunal	Programadas para el 26 de abril.
7	México	Elecciones locales en el Estado de Hidalgo	Programadas para el 7 de junio.
8	Paraguay	Elecciones primarias	Programadas para el 12 de julio.
9	Paraguay	Elecciones municipales	Programadas para el 8 de noviembre de 2020, diferidas para 2021.
10	Perú	Elecciones municipales complementarias en Chipao (Ayacucho)	Programadas inicialmente para el 29 de marzo.
11	Puerto Rico	Elecciones primarias	Programadas en principio para el 29 de marzo.
12	Uruguay	Elecciones municipales	Programadas originalmente para el 10 de mayo.
13	Perú	Elecciones internas	Programadas con medidas excepcionales para el 29 de noviembre y el 6 de diciembre de 2020.

Fuente: IDEA Internacional. Elaboración propia.

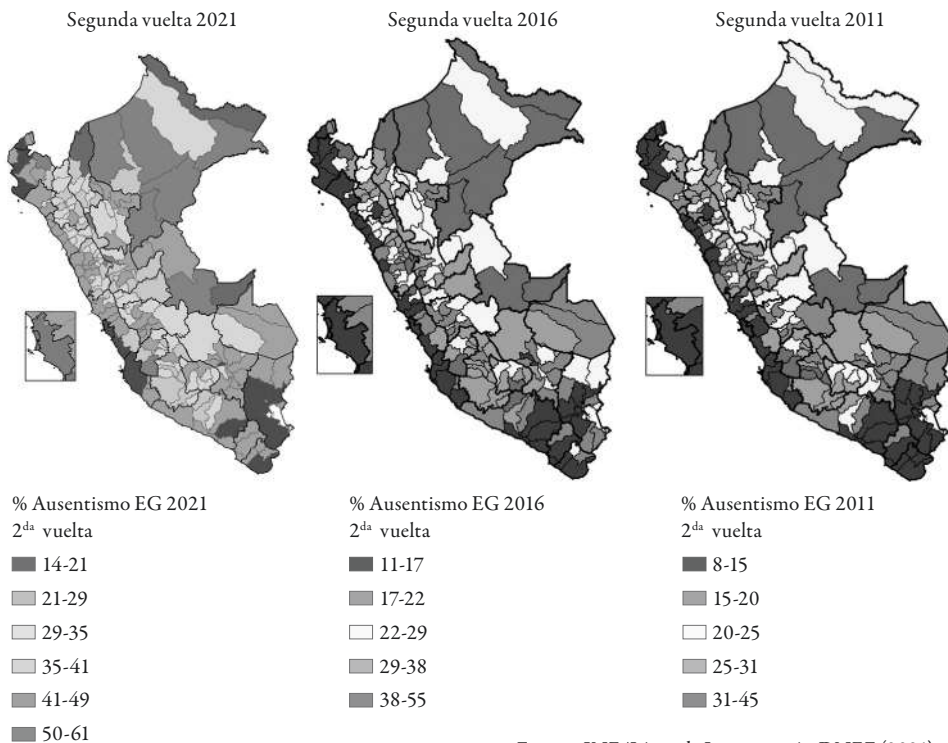
Si bien la Organización Mundial de la Salud (OMS) estableció medidas sanitarias con la finalidad de reducir la propagación de la COVID-19, la realización de una elección supone un gran desplazamiento de personas y una logística que nunca antes se había desarrollado con este tipo de restricciones. Ante esta situación, los protocolos sanitarios que establecieron los organismos electorales se alinearon a las recomendaciones sanitarias de la OMS o de las instituciones locales de salud. En efecto, la mayoría de protocolos sanitarios en América Latina consideró: a) el distanciamiento de dos metros aproximadamente, b) el uso de mascarillas, c) el uso de agentes sanitizantes para las manos, d) la manipulación restringida del material electoral, e) la ampliación de locales de sufragio, f) la ampliación de la jornada de sufragio y g) la distribución de un kit sanitario para los miembros de mesa (BARNECHEA Y DEXTRE 2020).

10. EL DESARROLLO DE LAS EG 2021

En Perú, la realización del proceso electoral del bicentenario en medio de la pandemia mundial no tuvo —pese a lo proyectado— un impacto demasiado grande en la tasa de ausentismo electoral. De hecho, si bien el ausentismo significó en la primera vuelta el 29,95% —la tasa más alta de los últimos años— solamente representó un aumento del 4,02% frente a las ECE 2020. Por otro lado, el ausentismo disminuyó en 4,55% en la segunda vuelta y llegó al 25,4% de ausentismo, por lo que se consolidó en la elección con mayor aumento de participación frente a la primera vuelta desde 2001 (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021G, 2). Ello pudo deberse a la gran polarización política que marcó la campaña de la segunda vuelta y la disminución de casos de COVID-19 frente a la primera.

GRÁFICO 6

Porcentaje de ausentismo electoral a nivel provincial (2016-2021)



Fuente: JNE/Línea de Investigación DNEF (2021).

Cabe destacar que luego de hacer un desagregado provincial en las últimas segundas vueltas, las provincias con mayores tasas de ausentismo se ubicaron mayoritariamente en las regiones de Loreto y Amazonas, como Putumayo (62%) y Condorcanqui (58%). Por el contrario, las provincias de la región Puno tienen bajos niveles de ausentismo, por debajo del 17%. Por otro lado, la participación del 74,6% del total de electores hábiles mostró variaciones importantes en Piura (8,3%), Cajamarca (6,3%) y La Libertad (5,4%).

10.1 ACTIVIDADES IMPULSADAS POR EL JNE DURANTE LAS ELECCIONES

Como organismo constitucional autónomo, el JNE es el encargado de gestionar la realización de los procesos electorales en condiciones plenamente democráticas. Con tal fin, la entidad cumple con diversas tareas dentro y fuera del periodo electoral, como la fiscalización de los comicios, el registro de las organizaciones políticas en carrera y la promoción de la función educativa del electorado. Por otro lado, también se resalta la función esencial del JNE como es la jurisdiccional, que ha implicado la labor de resolver las apelaciones sobre actas electorales observadas y solicitudes de nulidad. Asimismo, tiene la potestad de declarar la nulidad, total o parcial, de los procesos electorales, según lo señalado en la normativa. Por último, el paso final que le compete al JNE es el de ser el ente encargado de proclamar los resultados electorales y de entregar las credenciales que correspondan.

Es necesario advertir, además, que como parte de la priorización de actividades no necesariamente realizadas en época electoral resaltan las educativas, las cuales contribuyen no solo a formar cívicamente a la ciudadanía a través de sus colectivos y organizaciones, sino también a promover el desarrollo mismo de las capacidades técnicas de las organizaciones políticas. De esta manera, se contempló, entre otros puntos, el despliegue de Coordinadores de Acciones Educativas (CAE) a nivel nacional para aplicar talleres de información electoral, así como trabajo docente con los miembros de las organizaciones sociales, entre otros.

Del mismo modo, en este proceso electoral se activó la plataforma web de Voto Informado, a través de la cual la ciudadanía ha tenido acceso a información de las hojas de vida y los planes de gobierno de las candidaturas participantes.

Para la segunda vuelta electoral, como una innovación, se compartió también información referente a las organizaciones políticas. En ese sentido, con miras a impulsar herramientas de la tecnología de información, se implementó durante este proceso electoral el asistente virtual denominado ChatBot, que proporcionó a través de mensajería instantánea toda la información concerniente a las candidaturas que participaron en el proceso electoral.

Por otro lado, con la finalidad de asegurar elecciones limpias, equitativas y respetuosas, el Tribunal de Honor, entidad autónoma emblemática desde 2005, se convirtió una vez más en la figura central que sin pertenecer al JNE despliega *ad honorem* funciones trascendentes, gracias a su seguimiento estricto, a modo de control ciudadano, de las actividades de los políticos. El Tribunal de Honor surge de la suscripción del Pacto Ético Electoral (PEE), documento en el que se exhorta a las organizaciones políticas a fomentar entre sus candidatas y candidatos, afiliadas y afiliados y simpatizantes las prácticas extensivas de respeto y transparencia. De esta forma, se espera que las elecciones se desarrollen sin hechos de acoso político, violencia o discriminación de cualquier tipo y, en este proceso, sin la difusión de mensajes falsos o distorsionadores. Tras la firma del Pacto Ético Electoral, el Tribunal de Honor, conformado por ciudadanas y ciudadanos reconocidos por su trayectoria independiente y cuya presencia es consensuada con las organizaciones políticas, se convierte también en el encargado de asegurar que las pautas acordadas en el pacto sean cumplidas por las candidaturas para asegurar el uso de buenas prácticas durante la campaña.

Asimismo, el JNE se encargó de organizar los debates electorales televisados para que las y los contendores a la presidencia presenten sus propuestas y visiones de cara a la ciudadanía, y, con ello, fomentar una elección más informada. Para este proceso electoral se organizaron y realizaron veinticinco debates descentralizados en las distintas regiones del país, en los que participaron las candidaturas congresales que buscaban acceder a una representación. Igualmente, se efectuaron dos exposiciones de agenda parlamentaria en Lima y tres debates presidenciales en la primera vuelta.

Respecto a la segunda vuelta electoral, solo pudieron realizarse dos debates electorales tras una compleja negociación sostenida por representantes de la institución con las y los delegados de los dos partidos políticos en contienda.

El primero de estos debates se dio entre los equipos técnicos del partido político Perú Libre y de Fuerza Popular, mientras que el segundo se realizó de manera descentralizada, en Arequipa, entre las candidaturas presidenciales de Pedro Castillo y Keiko Fujimori. En estos debates se abordaron temas en torno a la recuperación económica y reducción de la pobreza, la salud y el manejo de la pandemia, la infraestructura, el desarrollo regional, la descentralización y la seguridad ciudadana.

De forma posterior a la realización de las elecciones y cruzando una acalorada polémica entre las candidaturas al haber obtenido resultados tan estrechos, se inició la interposición de recursos de apelaciones a las resoluciones de los JEE sobre actas observadas y pedidos de nulidad. Estos recursos, luego de ser resueltos por los órganos de primera instancia, fueron impugnados ante el Pleno del JNE. Durante este proceso, el JNE detectó la propagación constante de *fake news* (noticias falsas), principalmente en las redes sociales, por lo que implementó el Comité Técnico de *Fact Checking*, como pionero en este tipo de procesos de verificación en un organismo electoral. Con la creación del comité se logró detectar gran cantidad de noticias falsas, desmentirlas con información fehaciente, frenar la avalancha de desinformación para coadyuvar de esta manera a brindar información fidedigna y certera a la población.

Esta iniciativa se inspira en una experiencia similar desarrollada en el Tribunal Superior Electoral de Brasil. En el JNE se planteó una comisión compuesta por seis miembros representantes de las direcciones de Comunicaciones e Imagen, Fiscalización, Educación, Registro de Organizaciones Políticas, Secretaría General y el Gabinete de Asesores de la Presidencia. Tras el proceso de chequeo por medio de un protocolo de verificación, que implicó entrevistas a por lo menos tres fuentes de información, el JNE difundió, por medio de todas sus plataformas de comunicación, tras una evaluación, qué información debía ser etiquetada en las categorías de falsa, verdadera o engañosa.

Con la implementación del Comité de *Fact Checking*, el JNE impulsó la concientización del electorado sobre la relevancia de buscar información de fuentes confiables y canales oficiales, así como la exhortación a la ciudadanía de ejercer una vigilancia activa al reportar la existencia de noticias falsas, y así proteger la transparencia de los comicios y un adecuado acceso y uso de la información.

11. REVISIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES GENERALES 2021

11.1 ACTAS OBSERVADAS Y PEDIDOS DE NULIDAD

11.1.1 SOBRE LAS ACTAS OBSERVADAS

En primer lugar, es importante mencionar que el acta electoral es el documento impreso en el cual se registran en cada mesa de sufragio los actos, hechos e incidencias que se producen, desde su instalación hasta el cierre. Se compone de tres secciones: a) acta de instalación, b) acta de sufragio y c) acta de escrutinio.

El acta electoral observada se define en el Reglamento del Procedimiento Aplicable a las Actas en Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino, aprobado mediante la Resolución N° 00331-2015-JNE.⁷ En este, el acta electoral observada es aquel ejemplar correspondiente a la ODPE que, debido a que está sin firmas, sin datos, incompleta, con error material o con caracteres, signos o grafías ilegibles, no puede contabilizarse en el centro de cómputo.

Así, luego de que el acta electoral es observada, se remite a los JEE a fin de que resuelvan, como órganos de primera instancia, las inconsistencias advertidas. Para tal efecto, aplican el reglamento antes mencionado, el cual establece acciones de cotejo, como el acto de comparar el ejemplar de la ODPE y el del JEE, y, de ser necesario, con el ejemplar del JNE, con el propósito de que las mencionadas inconsistencias se resuelvan.

En el caso de que se interponga el recurso de apelación, es el Pleno del JNE el que, en segunda y última instancia, resuelve aplicando el Reglamento de Procedimiento de las Actas Observadas, así como efectuando el cotejo referido anteriormente entre los ejemplares de la ODPE, del JEE y del propio JNE.

En el contexto de las actas electorales observadas, los órganos de primera instancia o el Pleno del JNE pueden declarar la nulidad del acta a) cuando el acta electoral ha sido observada por no tener las firmas de los miembros de mesa;⁸ b) cuando en el acta electoral la suma de los votos emitidos para cada organización

7 Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 23 de noviembre de 2015. Ver <https://busquedas.elperuano.pe/normas-legales/aprueban-reglamento-del-procedimiento-aplicable-a-las-actas-resolucion-no-0331-2015-jne-1317209-1/>

8 La exigencia es que la firma, el nombre y el número de DNI de los tres miembros de mesa se encuentren en una de las secciones del acta electoral, y, por lo menos, de dos miembros de mesa en sus otras dos secciones.

política (incluyendo votos en blanco, nulos e impugnados) excede al total de electores hábiles; y c) cuando en el acta electoral el total de ciudadanas y ciudadanos que votaron es menor a la cifra obtenida de la suma de los votos emitidos para cada organización política (incluyendo votos en blanco, nulos e impugnados). En las EG 2021, durante la primera vuelta se produjeron 34.473 observaciones a las actas, mientras, en la segunda vuelta, 1.619 observaciones.

11.1.2 SOBRE LOS PEDIDOS DE NULIDAD

La coyuntura política, tras el balotaje del 6 de junio de 2021, demuestra la importancia que tuvieron los pedidos de nulidad en estas elecciones. Por ello, es importante analizar el uso de este recurso en comparación con procesos electorales anteriores. Sobre esa premisa, es significativo recalcar que este es el proceso electoral en el que se han efectuado más pedidos de ese tipo en comparación con los últimos años. Entre los dos partidos que se enfrentaron en la segunda elección presidencial de este año se han registrado 1.265 pedidos de nulidad en los JEE.

Cabe destacar, en tal sentido, que 1.115 recursos de nulidad fueron presentados por Fuerza Popular y 150 por el partido político Perú Libre. Al 18 de junio, el 100% de pedidos de nulidad de ambos partidos fueron declarados improcedentes, por lo que a tal fecha quedaron pendientes solo las resoluciones de los recursos de apelación, que también se resolvieron a tiempo. Es importante señalar que los pedidos de nulidad presentados tenían por finalidad que se declare la nulidad de la votación realizada en una mesa de sufragio determinada.

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, cabe resaltar que las causas o motivos de nulidad en las mesas de sufragio se encuentran expresadas en el artículo 363⁹ de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE). En reiterada jurisprudencia, el

9 Artículo 363.- Los Jurados Electorales Especiales pueden declarar la nulidad de la votación realizada en las mesas de sufragio, en los siguientes casos:

- a) Cuando la mesa de sufragio se haya instalado en lugar distinto del señalado o en condiciones diferentes de las establecidas por esta ley, o después de las doce (12:00) horas, siempre que tales hechos hayan carecido de justificación o impedido el libre ejercicio del derecho de sufragio.
- b) Cuando haya mediado fraude, cohecho, soborno, intimidación o violencia para inclinar la votación en favor de una lista de candidatos o de determinado candidato;
- c) Cuando los miembros de la mesa de sufragio hayan ejercido violencia o intimidación sobre los electores, con el objeto indicado en el inciso anterior.
- d) Cuando se compruebe que la mesa de sufragio admitió votos de ciudadanos que no figuraban en la lista de la mesa o rechazó votos de ciudadanos que figuraban en ella en número suficiente para hacer variar el resultado de la elección.

Pleno del JNE ha señalado que las causales de nulidad establecidas en el mencionado artículo son taxativas y deben interpretarse de manera restrictiva, con la finalidad de salvaguardar la elección. Aunado a ello, se estableció que solo se procederá a declarar la nulidad cuando existan medios probatorios idóneos y suficientes que desvirtúen el principio de veracidad de los resultados obtenidos en las urnas.

Lo antes mencionado, fundamento en que se debe cumplir de manera irrestricta el principio de seguridad jurídica, el cual se encuentra implícito en el cronograma electoral, garantizó la proclamación oportuna de los resultados y la consecuente entrega de credenciales a las y los representantes elegidos por mandato popular. Las y los representantes, cuando asumen sus cargos, permiten la alternancia de poder y la transferencia de gobierno; en suma, se garantiza la gobernabilidad y la estabilidad democrática del país.

11.1.3 HISTÓRICO DE PEDIDOS DE NULIDAD

En la convicción de cambiar la tendencia que deja a Pedro Castillo como virtual presidente electo, según el conteo al 100% de la ONPE, Fuerza Popular inició el proceso de solicitudes para revisar las actas observadas. Sumado a esto, este partido también presentó pedidos de nulidad en 802 mesas de sufragio, para lo cual alegó irregularidades que habrían sucedido luego de un supuesto fraude en mesa. Del mismo modo, el partido político Perú Libre presentó 209 pedidos de nulidad para que sean revisados.

A continuación, se presenta en las siguientes tablas el número de actas observadas y anuladas durante los últimos procesos electorales. Estos datos evidencian que lo sucedido en este proceso se mantiene dentro del rango usual reflejado en procesos electorales anteriores.

TABLA 7

Actas observadas sobre el total de actas (2011, 2016, 2020 y 2021)

	EG 2011		EG 2016		ECE 2020	EG 2021	
	Primera vuelta	Segunda vuelta	Primera vuelta	Segunda vuelta		Primera vuelta	Segunda vuelta
Número de actas observadas	4.193	4.575	20.500	1.637	11.547	34.473	1.619
Actas totales	106.496	107.449	77.307	77.307	84.851	86.488	86.488
Porcentaje de actas observadas	3,94%	4,26%	26,52%	2,12%	13,61%	39,86%	1,87%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2021g).

TABLA 8

Actas anuladas sobre el total de actas (2011, 2016, 2020 y 2021)

	2011	2016	2021
Actas anuladas	607	300	222
% del total de actas	0,56	0,39	0,26

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2021g).

En 2011 se presentaron solo seis pedidos de nulidad y, en 2016, culminadas las elecciones generales, veintiséis solicitudes de nulidad: siete en la primera vuelta y diecinueve en la segunda. En 2021, las actas contabilizadas anuladas por resolución ascienden a 222 cuando finalizó el conteo de la ONPE de la segunda vuelta, cifra que se encuentra por debajo del promedio de las elecciones anteriores, en las que se anularon 607 y 300 actas contabilizadas, respectivamente, como se puede apreciar en la Tabla 8.

12. REFLEXIONES FINALES

En términos generales, las Elecciones del Bicentenario de la Independencia han devenido en un proceso electoral atípico, tras confluir variables contextuales tan diversas como lo fueron las crisis sociales y políticas, sumadas evidentemente a la crisis sanitaria desatada por la COVID-19. Con el fin de asegurar el normal desarrollo de las EG 2021, el JNE, junto con los otros organismos electorales, ha mantenido un esfuerzo permanente por garantizar el desarrollo de elecciones limpias y transparentes por medio de la ejecución de múltiples actividades, como los debates electorales, para asegurar que la ciudadanía se encuentre informada antes de emitir su voto.

Dicho esto, uno de los grandes retos que el JNE y todos los organismos electorales tuvieron que afrontar fue el ataque sistemático a las instituciones —no solo electorales— y a sus titulares, que cuestionó en particular el principio de neutralidad. Sin embargo, la labor del sistema electoral en su conjunto al frente de las EG 2021 fue reconocida por las diferentes misiones de Observación Electoral, que calificaron las elecciones peruanas como imparciales y justas, de modo que deja en claro, en todos sus comunicados, que primó la voluntad popular expresada en los votos.

Durante el proceso electoral del 2021, el JNE ha innovado en sus estrategias educativas y de formación cívica, las que contribuyen al acceso a información sobre las candidaturas y el proceso electoral, así como información confiable sobre el desarrollo de estos comicios. Entre las principales actividades, se destaca la creación del Comité Técnico de *Fact Checking*, el relanzamiento de la página web Voto Informado y la implementación del asistente digital ChatBot. Del mismo modo, el JNE fomentó espacios para promover la participación política de poblaciones en situación de vulnerabilidad. Así, el JNE se ha visto en la necesidad de emprender una campaña en defensa de la institucionalidad de los organismos electorales debido a las particularidades del contexto de este proceso electoral.

Cabe destacar, asimismo, que en las Elecciones Generales de 2021 se presentaron una mayor cantidad de pedidos de nulidad de mesas de sufragio en contraste con anteriores procesos electorales. En esta materia, en 2011 y en 2016 se registraron apenas 6 y 26, respectivamente. De este modo, los pedidos

de nulidad presentados tras la segunda vuelta electoral manifiestan una preocupación trascendente para futuros procesos electorales. Tras la resolución de las observaciones y de una cantidad sin precedentes de pedidos de nulidad y posteriores apelaciones, los JEE iniciaron las proclamaciones de resultados descentralizados para encaminar la proclamación oficial de resultados electorales de la segunda elección presidencial.

Por otro lado, cabe resaltar que las reformas aplicadas por primera vez en este proceso electoral sufrieron algunas modificaciones extraordinarias debido a la coyuntura. No obstante, su aplicación ha dejado lecciones y buenas prácticas a tener en consideración. Entre estas destacan la importancia de la transparencia en los partidos políticos, el rol de las redes sociales y los medios de comunicación en las campañas electorales, y la necesidad de asegurar una competencia electoral equitativa entre mujeres y hombres.

Finalmente, resulta importante señalar que si bien las Elecciones del Bicentenario significaron un enorme desafío por el contexto de la pandemia y las restricciones que esta generó, así como por los conflictos políticos surgidos durante el desarrollo del proceso, estos comicios deberían recordarse como parte protagónica de un escenario en el que se conmemoran dos siglos de vida republicana. Una vida republicana con muchos problemas, pero también con grandes avances en la meta de alcanzar una política más limpia e inclusiva, y una ciudadanía comprometida con el ideal original y auténtico de la democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aljovín de Losada, Cristóbal, y Sinesio López. 2018. *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Fondo Editorial del JNE, IEP.
- Ayala, Henry, Giovanni Arriola, y Pámela Cantuarias. 2020. *En busca del distrito prometido. Participación directa y consulta vecinal en Alto Trujillo*. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones.
- Ayala, Henry, Penélope Brou González y Manuel Ponte. 2021. *Una elección extraordinaria. Análisis de las elecciones congresales de 2020*. Lima: Fondo Editorial del JNE.
- Barnechea, Alonso, y Carlos Dextre. 2020. *Aprendizajes de la gestión electoral en el marco del COVID-19. Un estudio comparado de cuatro procesos electorales en América Latina en 2020*. Lima: ONPE.
- Basadre, Jorge. 1968. *Historia de la República del Perú, 1822-1933*. Lima: Editorial Universitaria.
- Cameron, Maxwell A. 1994. *Democracy and Authoritarianism in Peru: Political Coalitions and Social Change*. Miami: University Press of Florida.
- Carranza, Narda, y Manuel Chuquillanqui. 2020. “Ni improvisación ni copia: rastreando el proceso de transferencia y adaptación en el diseño de las PASO peruanas”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 6 (11): 129-153.
- Carranza, Narda, Manuel Chuquillanqui, Manuel Valenzuela y Fiorella Zamora. 2021. “Resistencia a la democracia interna: la selección de candidaturas durante las Elecciones Generales 2021 en Perú”. *La democracia interna en debate. Análisis sobre las elecciones internas en los partidos políticos de Perú, Argentina y Uruguay*, editado por David Blas y Mariuxy Bustos. Lima: ONPE.
- Dahl, Robert A. 1999. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Freidenberg, Flavia. 2021. *Reformas inclusivas, actores críticos y representación política de las mujeres en América Latina*. Lima: Fondo Editorial del JNE, Escuela Electoral y de Gobernabilidad, Serie Cátedra Domingo García Rada/6.
- Freidenberg, Flavia, y Karolina Gilas. 2021. “Justicia electoral y representación política de las mujeres en México”. *Revista de Estudios Políticos*, 191: 109-148. DOI: 10.18042/cepc/rep.191.05
- Grompone, Romeo. 2012. *La creciente vigencia de movimientos y partidos regionales: sus alcances y límites*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del JNE.

- Hartlyn, Jonathan, Jennifer Mccoy y Thomas M. Mustillo. 2009. "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea". *América Latina Hoy*, 51, 15-40.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2020a. "Encuesta a candidaturas congresales - Elecciones Congresales Extraordinarias (ECE 2020)". *Reporte Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívico Ciudadana.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2020b. "Los retos de la pandemia para la elección del bicentenario". *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021a. "Las elecciones internas de las organizaciones políticas en perspectiva". *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021b. "Participación política de las mujeres en las EG 2021". *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021c. "Redes sociales en la campaña electoral". *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, 9. <https://votoinformado.jne.gob.pe/voto/reportes/Perfil-Electoral-9-2021.pdf>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021d. "Encuesta a Candidaturas Congresales 2021 - Resultados preliminares". *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021e. "Resultados de la primera vuelta EG 2021". *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021f. "Monitoreo de medios de comunicación durante la primera vuelta de las EG 2021". *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, 12. <https://votoinformado.jne.gob.pe/voto/reportes/Perfil-Electoral-12-2021.pdf>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021g. "Análisis de los resultados - Segunda elección presidencial". *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.
- Maldonado, Arturo, Mabel Huertas, Carlos Meléndez, José Requena, Darío Pedraglio, Félix Puémape, Diego Cerna, Abigail Otero, Ana Reátegui, Cecilia Ames, y Rocío Ames. 2020. *(Des)equilibrio de poderes. Análisis y balance de la Gestión Parlamentaria 2016-2019*. Lima: Grupo de Análisis Político 50+1, Fundación Friedrich Naumann Oficina Países Andinos, Universidad ESAN.

- Molinari Morales, Tirso. 2006. *El fascismo en el Perú: La Unión Revolucionaria, 1931-1936*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales (UNMSM).
- Mouffe, Chantal. 1999. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Levitsky, Steven, y Maxwell A. Cameron. 2003. "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". *Latin American Politics and Society* 45 (3): 1-33.
- Lynch, Nicolás. 1999. *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú, 1980-1992*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Nohlen, Dieter. 1996. "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos". *Memoria de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales* (pp. 19-41). México, D.F.: Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral.
- Padilla Zárate, Cristian. 2019. "Cultura, espectáculo e institucionalidad política en el Perú: El proceso electoral general de 1931". *Tesis de licenciatura*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Paniagua, Valentín. 2003. "El derecho de sufragio en el Perú". *Elecciones*, (2): 61-87.
- Poulsen, Karen. 2020. *¿Somos ciudadanas! Ciudadanía y sufragio femenino en el Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pulejo, Massimo, y Pablo Querubín. 2021. "Electoral concerns reduce restrictive measures during the COVID-19 pandemic". *Journal of Public Economics*, (198): 1-7. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2021.104387
- Sánchez Agesta, Luis. 1986. *Democracia y procesos electorales*. San José: Capel.
- Sartori, Giovanni. 1999. "The party-effects of electoral systems". *Israel Affairs*, 6(2): 13-28.
- Rahat, Gideon, y Reuven Y. Hazan. 2001. "Candidate selection methods: An analytical framework". *Party Politics*, 7 (3): 297-322.
- Thompson, José. 2014. "Some notes on the experiences of using technology and electronic voting in Latin America". *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America*, editado por Anita Breuer, y Yanina Welp, 72-87. London: Routledge.

- Valladares Molleda, Jorge. 2009. *Estudios sobre el Congreso peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Welp, Yanina. 2015. "Participación ciudadana, poder y democracia: apuntes para un debate". *Portal de la Asociación Argentina de Participación Democrática*. <https://www.dparticipativa.org/single-post/2018/05/07/Participaci%C3%B3n-ciudadana-poder-y-democracia-apuntes-para-un-debate>

[Sobre el autor]

JORGE LUIS SALAS ARENAS

Actual Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y Juez titular de la Corte Suprema de la República. Es abogado por la Universidad Católica Santa María de Arequipa. Magister con mención en Derecho Civil por la misma universidad. Estudios concluidos del Doctorado en Derecho Penal por la Universidad de Alcalá de Henares-España y en el Doctorado en Derecho por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Tiene 29 años en la Carrera Judicial.