

La elaboración del padrón electoral en tiempos de pandemia: las Elecciones Generales 2021 en Perú

CARMEN MILAGROS VELARDE KOECHLIN
<cvelarde@reniec.gob.pe>
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Perú
ORCID: 0000-0002-2668-7774

EDITH ROCÍO SÁNCHEZ MORÁN
<rsanchezm@reniec.gob.pe>
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Perú
ORCID: 0000-0002-0344-4278

JACQUELINE MINAYA RODRÍGUEZ
<jminaya@reniec.gob.pe>
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Perú
ORCID: 0000-0002-9177-5738

DANNY SANTA MARÍA PINEDO
<dsantamaria@reniec.gob.pe>
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Perú
ORCID: 0000-0002-0236-9341

[Resumen] En una democracia, el padrón electoral es fundamental en cada proceso electoral, ya que en este se organiza y se lista a las y los ciudadanos que se encuentran hábiles para sufragar. El presente artículo da cuenta del proceso de elaboración del padrón electoral para las Elecciones Generales 2021, las cuales se llevaron a cabo en un contexto de pandemia por la COVID-19 que, pese a esta difícil coyuntura, Perú cumplió con el cronograma electoral a fin de salvaguardar el derecho al sufragio de la ciudadanía. La elaboración del padrón electoral en Perú está a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Así, este trabajo muestra la inherente relación del cumplimiento de la elaboración del padrón con la garantía del derecho al sufragio, el cual fortalece la democracia.

[Palabras clave] Padrón electoral, Elecciones Generales 2021, derecho al sufragio, Perú, COVID-19.

[Title] The preparation of the electoral roll in the pandemic: the 2021 General Elections in Peru

[Abstract] In a democracy, the electoral roll is fundamental in each electoral process, since in it, all citizens who can vote are registered. This paper gives an account of the process of drawing up the electoral roll for the 2021 General Elections, in the COVID-19 pandemic context. Despite this challenging issue, Peru met the electoral calendar to assure the citizens' right to vote. Thus, this work shows the inherent relationship between compliance with elaboration of the electoral roll and the right to vote, which strengthens democracy.

[Keywords] Electoral roll, General Elections 2021, suffrage right, Peru, COVID-19.

[Recibido] 20/09/21 y [Aceptado] 28/10/21

VELARDE KOEHLIN, Carmen, Edith SÁNCHEZ MORÁN, Jacqueline MINAYA RODRÍGUEZ, y Danny SANTA MARÍA PINEDO. 2021. "La elaboración del padrón electoral en tiempos de pandemia: las Elecciones Generales 2021 en Perú". *Elecciones* (julio-diciembre), 20(22): 97-134. DOI:10.53557/Elecciones.2021.v20n22.03

1. INTRODUCCIÓN

Piense en esta escena: el día de la jornada electoral, una ciudadana o ciudadano entra a su local de votación y busca la mesa donde votará, revisa la lista de electoras y electores, encuentra su nombre, se identifica ante los miembros de mesa y, finalmente, vota. Esta sucesión de actos está rodeada de un halo de confianza, ya que la ciudadana o ciudadano sabe que se encontrará en la lista de electores y electoras de un local donde debe ejercer su derecho al sufragio.

Este acto, enmarcado en un sistema democrático representativo, permite que se elija libremente a las y los representantes. En el caso peruano, la normativa electoral señala que cada cinco años se lleva a cabo el proceso de Elecciones Generales¹ para elegir la presidencia y las vicepresidencias de la República,² congresistas³ y representantes peruanos ante el Parlamento Andino.⁴

Para que los procesos electorales se lleven a cabo, se debe contar con un padrón electoral, instrumento fundamental que contiene la relación de todas aquellas y aquellos aptos para ejercer su derecho al sufragio, es decir, elegir y ser elegidas o elegidos. En Perú, su elaboración está a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)⁵ que, a través de diversos procesos de registro, trabaja en garantizar su precisión, integridad y transparencia para su confiabilidad.

Sin embargo, debido a la emergencia sanitaria de la COVID-19, los procesos de elecciones en países como los de América Latina han significado un gran desafío para los organismos electorales involucrados en su organización, en tanto que los mismos debían considerar el cuidado de las y los ciudadanos

1 Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, artículo 16 “Las Elecciones Generales se realizan cada cinco años, el segundo domingo del mes de abril (...)”.

2 Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, artículo 17 “El presidente y vicepresidentes de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio (...)”.

3 Constitución Política del Perú (1993), artículo 90 “(...) El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a Ley (...)”.

4 Reglamento General del Parlamento Andino, artículo 6: “Es el órgano comunitario, deliberante, de representación ciudadana y de control político del Sistema Andino de Integración. Cuenta con personería jurídica internacional y capacidad de ejercicio de la misma, de conformidad al ordenamiento jurídico supranacional que lo rige. Integrado por parlamentarias y parlamentarios del Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Chile, la República de Colombia, la República de Ecuador y la República del Perú”.

5 Constitución Política del Perú (1993), artículo 183: “(...) [el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil] tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil... Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral (...)”.

frente al contagio y, al mismo tiempo, procurar garantizar el derecho al sufragio del electorado en su totalidad. En ese sentido, debido a la pandemia y las consecuentes medidas de inamovilidad social, algunos países tuvieron que postergar las fechas programadas de elecciones, mientras que otras naciones, como el caso peruano, cumplieron con sus fechas estipuladas en sus cronogramas electorales. Así, Perú llevó a cabo las Elecciones Generales programadas para el 11 de abril de 2021 y la Segunda Elección Presidencial celebrada el 6 de junio del mismo año.

En ese escenario, los organismos electorales peruanos, conformados por el Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (en adelante, ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante, Reniec), debieron articular e implementar estrategias con miras a cumplir con las tareas electorales, sin poner en riesgo la seguridad sanitaria de las y los ciudadanos en un contexto de pandemia.

Este artículo evidencia la tarea que el Reniec cumplió durante la elaboración del padrón electoral que, en medio de una emergencia sanitaria y, subsecuentemente, bajo mandato de inmovilización social, debió cumplir con la normativa electoral. Al mismo tiempo, el artículo muestra el vínculo inherente entre la elaboración del padrón electoral y la garantía del cumplimiento del derecho al sufragio, incluso en medio de una emergencia sanitaria que trastocó todas las áreas de la vida de las personas y las naciones, incluidos los procesos electorales.

Así, este estudio intenta compartir la experiencia respecto a la elaboración del padrón electoral en Perú, para la cual se debieron ejecutar algunos cambios en un escenario complicado, como fue la suspensión de la verificación domiciliaria, pero continuando con la publicación de la lista del padrón inicial, que, para este contexto, fue totalmente digital. Además se destaca el cumplimiento de la generación del padrón electoral preliminar y, consecuentemente, el padrón electoral final. Todo ello bajo la fiscalización del JNE. Así, pues, se considera necesario aportar con un estudio actual y especializado sobre la elaboración del padrón electoral peruano, que sirva como referente sobre la materia. Además, se pretende aportar a estudios en otros países de la región con similares procesos.

2. LA CONFIANZA CIUDADANA Y LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN UNA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La democracia en Perú es representativa y participativa. La Constitución Política estipula que existen elementos que fundamentan este sistema. Al respecto, los artículos 2, incisos 17, 18, 31, 32, 34 y 35 garantizan el ejercicio de los derechos políticos y de participación.

Para que un sistema político sea considerado democrático debe cumplir con al menos dos características: a) que sus gobernantes sean nombrados a través de elecciones libres, abiertas y competitivas, y b) que se respeten los derechos básicos de la ciudadanía, en especial sus libertades civiles y políticas (DAHL 2000). A fin de alcanzar esas metas, es necesaria una condición: construir organismos electorales independientes y autónomos para administrar las distintas etapas de los procesos electorales y, por ende, garantizar el respeto a la voluntad popular.

Las democracias modernas basadas en elecciones y representación, a su vez, se fortalecen en la medida en que las y los ciudadanos confían en los sistemas electorales. Aquella confianza depende del soporte y de la seguridad que proporcionan las estructuras formales, producidas y legitimadas socialmente (ZUCKER 1986). Para ello, muchos países han generado sistemas de administración electoral autónomos que permitan una eficiente gestión electoral con el fin de generar, por un lado, confianza social hacia los organismos electorales y, por otro, potenciar la credibilidad política hacia los resultados de las elecciones (BARRIENTOS DEL MONTE 2008).

Así, los procesos electorales administrados por uno o más entes autónomos fortalecen el sistema democrático en el que participan las y los ciudadanos hábiles a votar, los partidos políticos y las y los candidatos a la representación política. La confianza hacia los organismos electorales constituye parte importante de la base de la democracia. De esta manera, las y los ciudadanos otorgan legitimidad política a los procesos electorales a través de la aceptación de los resultados de los comicios. En efecto, el voto supone la decisión ciudadana respecto a la representación política que repercutirá directamente en los asuntos públicos.

La organización del proceso electoral implica un circuito complejo de etapas. Primero, se realiza la convocatoria a elecciones, tras la cual los organismos electorales llevan a cabo tareas que garantizarán el derecho al sufragio. Luego,

en términos generales, se registran las organizaciones políticas, se inscriben a las y los candidatos al cargo convocado, se elabora el padrón electoral, se capacita a las y los miembros de mesa y ciudadanía, se fiscaliza y vigila la jornada electoral, se cuentan los votos y, finalmente, se declara ganadora a una organización política. Ahora bien, específicamente, aquellas etapas requieren de la confección de instrumentos diseñados para cada proceso, uno de los cuales es la elaboración del padrón electoral.

Para el caso peruano, los organismos electorales⁶ buscan asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de la ciudadanía, y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del electorado expresada en las urnas por votación directa. Los organismos electorales se constituyen por el JNE, la ONPE y el Reniec. Estas instancias actúan autónomamente y mantienen relaciones de coordinación,⁷ aunque cada uno con sus competencias correspondientes que, en conjunto, responden al planeamiento, la organización y la ejecución de los comicios o consultas populares, el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas y el registro de los actos que modifican el estado civil.

3. EL PADRÓN ELECTORAL Y EL DERECHO AL SUFRAGIO EN PERÚ

Según la Ley N° 26486, Ley Orgánica de Elecciones, artículo 196: “El padrón electoral es la relación de los ciudadanos hábiles para votar; se elabora sobre la base del registro único de identificación de las personas; se mantiene y actualiza por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (...)”. En otras palabras, contiene los datos de las personas con derecho al sufragio en una elección determinada (BARRETO 2007, 302). Los datos del padrón electoral provienen del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN) —una

6 Constitución Política del Perú (1993), artículo 176: “(...) tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil”.

7 Constitución Política del Perú (1993), artículo 177: “(...) Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo a sus atribuciones”.

gran base de datos de las y los peruanos que cuentan con un documento nacional de identidad⁸ (DNI)—, mantenido y actualizado por el Reniec.

De acuerdo con Urruty, el padrón electoral es el pilar básico sobre el cual reposa toda la estructura electoral y es decisivo para calificar su credibilidad. Asimismo, es producto de la estrecha relación existente entre los registros civiles, de identificación y del registro electoral (URRUTY 2007, 464-466). El primero tiene por objeto incorporar los hechos y actos vitales que afectan a una persona y garantizar su existencia jurídica (TAMARGO 2010, 91). Sobre esa base, el registro de identificación permite la emisión de los DNI que posibilitan a las y los electores ejercer derechos cívicos y políticos, como el del sufragio. Finalmente, el registro electoral es el conjunto de las inscripciones de todas las personas hábiles para votar y se modifica de acuerdo con los cambios ocurridos en los registros antes mencionados. Por tanto, el registro electoral es un registro vivo y en permanente actualización, mientras que el padrón electoral se “cierra” para un determinado proceso electoral (URRUTY 2007, 265; CORVETTO 2015, 261; CORVETTO Y RAMÍREZ 2017, 42-43).

Así, el Reniec se encarga de elaborar el registro electoral para, luego, publicar las listas de padrón inicial, que serán depuradas, y proporcionar una versión preliminar al JNE, que se encargará de su fiscalización⁹ y aprobación. Una vez que esta parte del proceso termina, el JNE remite el padrón a la ONPE como un padrón electoral oficial que usará en la organización de un determinado proceso electoral. En ese sentido, el padrón elaborado correctamente posibilita una pertinente organización del proceso electoral y fortalece la democracia representativa, ya que habilita la participación efectiva de las personas a través de la inclusión de todos los miembros de la comunidad política para el ejercicio del voto igualitario (DAHL 2008, 27), libre, universal, directo y secreto (ARAGÓN 2007).

8 El DNI es un documento público, personal e intransferible, que constituye la única cédula de identidad personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, deba ser presentado.

9 Ley N° 26486, artículo 5: “Son funciones del Jurado Nacional de Elecciones: (...) d) Fiscalizar la legalidad de la elaboración de los padrones electorales; luego de su actualización y depuración final previa a cada proceso electoral (...)”.

4. ESTADO DE LA CUESTIÓN: ESTUDIOS SOBRE EL PADRÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

La literatura que aborda estudios sobre el padrón electoral en Perú es relativamente reducida, y esta se encuentra principalmente enfocada en aspectos históricos y sociológicos, además de algunas publicaciones de carácter técnico descriptivo. Desde el enfoque histórico y sociológico, se puede encontrar la publicación del Reniec (2019), en la que se presentan los principales hitos de la evolución del padrón electoral. Además de esta investigación existen otros estudios en revistas académicas especializadas como *Elecciones* o la revista *Nombres*, así como la publicación sobre la historia de las elecciones en Perú editada por el JNE y el Instituto de Estudios Peruanos (ARAGÓN, CRUZ Y SÁNCHEZ 2019). En estos se incluyen algunos trabajos que abordan la historia referida a las primeras configuraciones del registro civil y sus cambios en el diseño de los procesos electorales. Por otro lado, también es posible encontrar estudios de carácter técnico descriptivo, como el publicado por el mismo Reniec entre 2013 y el 2018, que presentan las tareas programadas en la elaboración del padrón electoral.

Respecto a investigaciones con perspectiva histórica y sociológica, estas reflejan aspectos como los primeros registros civiles, entre 1812 y 1919, que luego se convirtieron en el padrón electoral actual (REBATA 2015; CHIARAMONTI 2000; VALLADARES 2019; CCASANI 2019; CASALINO 2020). También se encuentran estudios que reflejan las etapas desde el Oncenio de Leguía, la creación del JNE y las elecciones generales de 1945 (SEGURA Y VALLADARES 2019; PADILLA 2019 Y CCASANI 2019). En una siguiente etapa de importante ampliación del padrón electoral, se evidencian estudios sobre el sufragio de la mujer, así como de las elecciones que incluyeron a las y los analfabetos (MINAYA ET AL. 2019; SEGURA Y VALLADARES 2019; POULSEN 2018). Por último, es posible identificar estudios de análisis de temporalidad más actuales como los referidos a la creación del Reniec y la implementación de tecnología para la elaboración del padrón electoral (CASALINO ET AL. 2019).

Las investigaciones que abordan el desarrollo del padrón electoral durante la reciente pandemia son escasas. Sin embargo, es posible encontrar estudios como el de Delgado (2020), quien aborda la implementación de la tecnología en los procesos electorales y presta especial atención a la etapa de registro y depuración

de datos del electorado. Delgado (2020) destaca también acciones vinculadas con el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el proceso electoral. Por ejemplo, en República Dominicana se emplea una aplicación denominada “Verificate” mediante la cual la ciudadanía puede verificar su lugar de votación. En esta misma línea, Bolivia fortaleció la herramienta de reempadronamiento biométrico del electorado, implementada desde 2009, la cual logra la creación de un padrón electoral de altos estándares internacionales. Por último, es igual de resaltable el caso de Surinam, en el que su sistema de registro civil incluye a las personas elegibles en la lista de electoras y electores y captura las características biométricas únicas para identificar a la ciudadanía (DELGADO 2020, 67-68).

Al igual que Delgado (2020), la investigación de Morazán (2020) analiza la crisis sanitaria y política en el contexto electoral en Honduras, en el que menciona, entre sus elementos de estudio, al padrón electoral y el debate entre actores sociales y políticos sobre su diseño. Con el objetivo de modernizar la depuración del Censo Nacional Electoral, que hasta la fecha presenta más de 7.000 inconsistencias, en Honduras se ha propuesto la creación de un nuevo documento de identificación (MORAZÁN 2020, 376-377).

5. PRINCIPALES HITOS DEL PADRÓN ELECTORAL EN PERÚ

La creación de un padrón electoral como proceso tiene sus orígenes a inicios del siglo XIX (VARELA 2012) cuando el 19 de marzo de 1812 las Cortes Generales españolas promulgaron la Constitución de Cádiz, la cual implementó en el mundo hispanoamericano un nuevo sistema electoral para celebrar unas elecciones de carácter moderno. Las Cortes también introdujeron una novedad para la cultura política de la época: la representación política entendida en el sentido moderno. Esto permitió sustituir a las viejas formas legítimas de acceder al poder, como los cargos a perpetuidad, por designación, cooptación, adquisición, entre otros (REBATA 2015, 145-146).

Así se constituyeron juntas electorales de parroquia, partido y provincia. En ese contexto, la Iglesia tuvo un papel fundamental, pues entre 1812 y 1814 los curas doctrineros eran los encargados de elaborar censos con la finalidad de establecer la cantidad de población en una determinada circunscripción, además de obtener información demográfica y social (VALLADARES 2019, 32). De

acuerdo con Reбата (2015, 150 y 159), los censos con fines electorales registraron aspectos precisos de los vecinos en ámbitos parroquiales para determinar a las y los ciudadanos electores: nombre, calidad (español, indio, mestizo, pardo, negro, libre o esclavo), estado civil (casado, soltero, eclesiástico o secular), oficio (si era hombre), edad (aproximada) y tipo de trabajo (dependiente, independiente o jornalero). Por tanto, la Constitución gaditana permitió, por primera vez, elegir a través del voto popular a los diputados para las Cortes Ordinarias en 1813-1814.

Años más tarde, en diciembre de 1821 —tras la proclamación de la independencia por parte del general José de San Martín el 28 de julio del mismo año— se convocó al primer Congreso General Constituyente de 1822.¹⁰ De esta manera, se inició la organización del primer proceso electoral en la vida republicana de Perú. Los requisitos para integrar el padrón electoral y, por ende, ser elector fueron haber nacido libre en Perú, ejercer alguna profesión o industria útil, estar casado, tener 21 o más años, poseer domicilio independiente, renta o propiedad que produjera 500 pesos en Lima o 300 en otras ciudades de la costa (VALLADARES 2019).

Con el pasar del tiempo, la joven república peruana continuó usando la estructura eclesiástica para registrar a las personas, y, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se puso en marcha la construcción de un “Estado moderno”. Así, se promulgó el Código Civil de 1852 que instituyó los registros que “hacían constar el nacimiento, el matrimonio y la muerte de las personas” (CHIARAMONTI 2000, 203-204).

A finales del siglo XIX, en el periodo de 1896 a 1899, la cuestión electoral siguió su rumbo. Durante el gobierno de Nicolás de Piérola, el 20 de noviembre de 1896 se aprobó la Ley de Elecciones que introdujo cambios que perdurarían gran parte del siglo XX y configurarían el sistema electoral peruano de aquella época. Uno de los “aspectos centrales de la discusión en 1896 fue la formación del padrón electoral” debido a su importancia política (CCASANI 2019, 57).

Entre las reformas más importantes implementadas a inicios del siglo XX se encontraron la instauración oficial del voto directo; la creación de la Junta Electoral Nacional, órgano independiente encargado del proceso de sufragio y cuyos miembros provenían del Congreso, gobierno y Poder

10 Mediante Decreto N° 146 de fecha 27DIC1821.

Judicial, la redefinición del concepto de ciudadanía asociándosela con la del contribuyente,¹¹ y se prohibió el voto de las y los analfabetos. Esto último excluyó a gran parte de la población de la época y redujo, por tanto, el cuerpo electoral del país (CCASANI 2019, 57). Esta nueva ley electoral redefinió los requisitos para ser elector, ya que señalaba la obligatoriedad de saber leer y escribir,¹² además, de ser mayor de 21 años o casado que no haya alcanzado esa edad y estar inscrito en el registro cívico de su domicilio (CCASANI 2019, 61).

Con esta legislación vigente se organizaron las elecciones posteriores de 1919, 1924, 1930 y 1931. Este periodo se caracterizó por abarcar el Oncenio de Leguía y por la creación del Jurado Nacional de Elecciones en 1931, responsable de la elaboración del registro electoral.¹³ Esta institución emitió, por primera vez, la libreta electoral, la cual constituía el único documento de identidad y sufragio de la ciudadanía y, además, dio inicio a la profesionalización de la labor electoral. Junto a este documento también se emplearon la libreta de conscripción militar y la boleta de inscripción como instrumentos de identificación para el ejercicio del voto.

Los requisitos para ser parte del electorado sufrieron diversas modificaciones con el tiempo. Entre diciembre de 1931 y enero de 1932, el Congreso Constituyente debatió propuestas para modificar la edad apropiada para votar (18 o 21 años), el grado de instrucción del elector y, por último, sobre otorgar o no el derecho al voto a las mujeres. Los resultados de este debate se plasmaron en la Constitución Política de 1933, que “otorgó la ciudadanía a los peruanos varones mayores de 21 años, excepcionalmente a los casados y emancipados de 18 años (...) podían sufragar las personas que sabían leer y escribir —por tanto, los analfabetos quedaron excluidos—; y de manera excepcional las mujeres, pero solo en elecciones municipales” (PADILLA 2019, 118).

Dos décadas después, el 7 de setiembre de 1955,¹⁴ durante el gobierno de Manuel A. Odría, se otorgó el voto a las mujeres a través de la Ley N° 12391.

11 La ciudadana o el ciudadano elector o mayor contribuyente debía demostrar capacidad económica notoria, relevante e independiente; ser confiable tanto en estatus como en educación, entre otros.

12 Este requisito tuvo vigencia hasta el establecimiento del voto universal promulgado en la Constitución Política de 1979.

13 Decreto Ley N° 7177 que crea el Registro Electoral Nacional que tiene a cargo la identidad personal, la inscripción y la estadística de electores en Perú.

14 En perspectiva, Perú fue uno de los últimos países en América Latina en implementar el voto femenino. Antes ya lo habían hecho Ecuador en 1924, Uruguay y Brasil en 1932, Chile en 1934, Bolivia en 1938, Venezuela en 1946 y Argentina en 1947. Colombia y Paraguay aprobaron el voto de las mujeres en 1957 y 1961, respectivamente.

Una semana después, el JNE dispuso que “los Registradores Electorales de todo el país debían inscribir a las personas del sexo femenino”. Uno de los requisitos para su incorporación al padrón electoral era la alfabetización, y el documento que sirvió para identificarse y votar fue la libreta electoral. Este hito amplió el cuerpo electoral peruano y dio inicio a “una tendencia creciente en la inclusión de nuevos electores, asimismo, evidenció las desventajas históricas que afectaban la vida de las mujeres” (MINAYA *ET AL.* 2019, 198).

Posteriormente, entre 1962 y 1980, Perú gozó de un breve periodo democrático, pero sufrió golpes de Estado que clausuraron su desarrollo, aunque las actividades electorales continuaron su dinámica a cargo del Registro Electoral (SEGURA Y VALLADARES 2019, 202). Este periodo se caracterizó por la explosión demográfica que se había hecho evidente en el censo de 1940. Del mismo modo, la población electoral había crecido debido a la inclusión de las mujeres en el padrón electoral.

Debido a esta explosión demográfica, a finales del gobierno militar de Francisco Morales Bermúdez, se estableció el Plan Túpac Amaru. A través de este, el gobierno de turno buscó identificar cuantitativa y cualitativamente a la población del país y llenar el vacío del registro electoral administrado por el JNE, pues existía una ausencia de información sobre las personas analfabetas que “si bien figuraban en las estadísticas, no contaban con un medio de control que indicara su existencia para el Estado” (SEGURA Y VALLADARES 2019, 204). En ese marco, el 12 de diciembre de 1978, se creó el Registro de Identificación de los Ciudadanos que no sabían leer ni escribir con el objetivo de “inscribir a los varones y mujeres que no supieran leer ni escribir en ningún idioma o dialecto, a partir de los 18 años” (SEGURA Y VALLADARES 2019, 204).

Al año siguiente, la Asamblea Constituyente debatió, entre varios temas, el derecho al voto de la población analfabeta, pues “para entonces, uno de cada cinco habitantes era analfabeto en el Perú” (CONTRERAS Y CUETO 2000, 324). De ese modo, el 12 de julio de 1979, la Constituyente promulgó la nueva Constitución Política en la que estableció el sufragio universal materializado en el derecho a la ciudadanía a partir de los 18 años. Esto significó la inclusión de las y los analfabetos, hombres y mujeres, en el registro y padrón electoral. Con ello, se cerraba un largo periodo de ocho décadas de exclusión que se inició con la Ley Electoral de 1896. De esa manera, en el siguiente proceso

electoral, las Elecciones Generales de 1980, se eliminaron las restricciones para que las y los ciudadanos votaran. En tal sentido, como lo sostienen Aragón, Cruz y Sánchez, no es sino hasta ese año “cuando es posible considerar al Perú como una democracia electoral” (ARAGÓN *ET AL.* 2018).

Luego, en la década de los noventa, sucedieron cambios profundos en la vida política peruana. El cambio de Constitución Política, ocurrido por el reemplazo de la Asamblea Constituyente de 1979 por el Congreso Constituyente de 1993, marcó un momento clave, pues estableció un nuevo sistema electoral ya no con un órgano autónomo exclusivo, sino que creó otros dos que asumieron funciones específicas en el desarrollo de los procesos electorales. A partir de ello, el JNE se encargó de fiscalizar el proceso electoral, la ONPE de organizarlo y el Reniec¹⁵ de elaborar el padrón electoral. Esta división conllevó a una mayor especialización y tecnificación en el desarrollo de procesos electorales.

Respecto a los documentos de identificación, la libreta electoral, que se usaba desde 1963, constituía —hasta entonces— el único documento para sufragar e identificarse. Posteriormente, este documento fue reemplazado por el DNI y se inició un proceso de especialización en materia registral. En perspectiva, en el periodo 1984-2004, la libreta electoral fue modificada y reemplazada progresivamente: se había eliminado la de 7 dígitos para dar paso a la de 8 y luego se emitió un documento mecanizado que fue reemplazado, finalmente, por el actual DNI¹⁶ (CASALINO *ET AL.* 2019, 225-226).

De esa manera, desde noviembre de 1997, se empezaron a emitir los DNI y en marzo de 1998, mediante la Resolución Jefatural N° 025-98-IDENTIDAD, se canceló la emisión de las libretas electorales mecanizadas. A través de la Resolución Jefatural N° 70-2003-JEF-Reniec se estableció el cronograma para el canje de la libreta por el DNI. Finalmente, el 1 de enero de 2004 se estableció la invalidez de la libreta electoral mediante la Resolución Jefatural N° 375-2003-JEF-Reniec. Con esto, el DNI se convirtió en el único documento de identificación para cualquier acto civil jurídico, incluido el del sufragio.

15 El Reniec fue creado mediante la Ley N° 26497 publicada el 21 de junio de 1995 con la misión de inscribir los hechos vitales y las modificaciones del estado civil de las personas, así como elaborar el padrón electoral.

16 Para mayor precisión e información, se recomienda revisar la “Cronología de los documentos de identidad”, disponible en <http://www.reniec.gob.pe/portal/pdf/museo/cronologia.pdf>

Por otro lado, respecto a su función electoral, el Reniec elaboró su primer padrón electoral para las Elecciones Municipales de 1998, de acuerdo con la Resolución de Gerencia General N° 034-98-IDENTIDAD del 30 de junio del mismo año. Este fue remitido mediante la Carta N° 040-98-GG/IDENTIDAD el 13 de julio y fue aprobado por el JNE el 23 del mismo mes mediante la Resolución N° 459-98-JNE.

Desde ese periodo sucedieron dos hitos importantes que sustentaron el carácter democratizador e inclusivo del padrón electoral: se incorporaron a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú para ejercer su derecho al voto en las elecciones generales del 2006¹⁷ y se incluyó a las y los jóvenes que cumplían 18 años hasta el mismo día de las elecciones en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales del 2018 (CASALINO *ET AL.* 2019).¹⁸ La inclusión de las personas que forman parte de las Fuerzas Armadas y policía en el padrón se produjo en 2003, durante el gobierno de Alejandro Toledo, cuando se inició con la entrega del DNI a los miembros de estas instituciones con el objetivo de identificarlas.¹⁹ Seguidamente, en 2005 se promulgó la Ley N° 28480, con la cual se reconoció el derecho al voto para aquella población. La inclusión de las y los ciudadanos que cumplen la mayoría de edad hasta el mismo día de los comicios se produjo durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski a través de la Ley N° 30673, que realizó una modificación del artículo 201 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

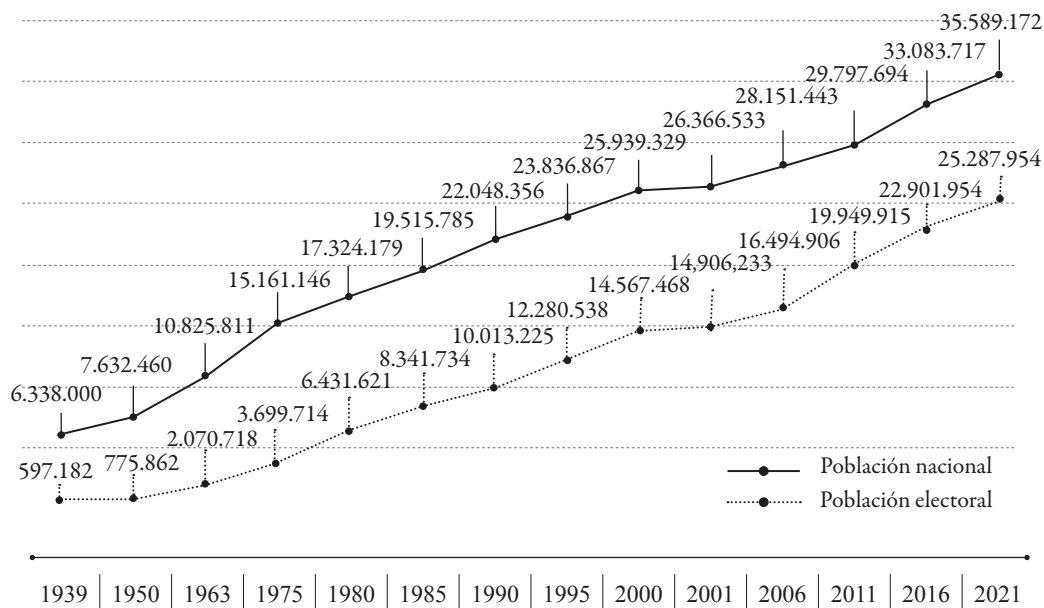
17 Esta incorporación se realizó a través de la Ley N° 28480, que modificó el artículo 34 de la Constitución Política de 1993.

18 Esta incorporación se realizó a través de la Ley N° 30673, que modificó la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas; Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones; Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales; y Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales con la finalidad de uniformizar el cronograma electoral.

19 Resolución N° 514-2003-JEF/Reniec.

GRÁFICO 1

Evolución de la población nacional y de la población electoral 1939 -2021



Fuente: INEI (2001, 2002 y 2009); JNE (2017) y Reniec (2006, 2011, 2016 y 2021); elaborado a partir de un gráfico de Reniec (2019).

Así, el padrón electoral incluyó a toda la ciudadanía. Este cambio en las leyes electorales significó el crecimiento de la población electoral: entre 1995 y 2021, esta aumentó en 13.007.043 de electoras y electores.²⁰ En contraste, en el periodo 1939-1990, antes de la existencia de un órgano único encargado de los registros, el aumento registrado fue de 9.416.043 (Gráfico 1). De esta manera, el padrón electoral actual es producto de un conjunto de procesos históricos de inclusión y democratización en el país.

²⁰ El aumento de la población electoral está relacionado con el crecimiento de la población y con su inclusión en los registros civiles y de identificación.

6. LAS ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA COVID-19

Debido a la expansión del brote del virus de la COVID-19, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó a este como una pandemia tras confirmar su presencia en más de cien países del mundo de manera simultánea. En ese contexto de crisis sanitaria mundial, el 11 de marzo de 2020, el entonces presidente Martín Vizcarra declaró estado de emergencia sanitaria²¹ a nivel nacional por el plazo de noventa días calendario y el 15 de marzo de 2020 dispuso una cuarentena o aislamiento social obligatorio.²² Posteriormente, esta situación fue prorrogada por varias semanas más. Sin embargo, pese a los esfuerzos y medidas adoptadas²³ por el gobierno para contener el avance del virus, los casos en el país fueron incrementándose al punto en que Perú es uno de los países de América Latina con más contagios por millón de habitantes.

Como en otros países de la región, Perú se encontraba *ad portas* del desarrollo de las Elecciones Generales 2021 programadas para el 11 de abril del mismo año. La organización de estos comicios se convirtió en un reto para los organismos electorales que tuvieron que planificar estrategias a fin de evitar contagios antes y durante el día de las elecciones. Asimismo, al igual que el resto de países de la región, las actividades públicas masivas fueron restringidas,²⁴ lo que afectó también el desarrollo de las elecciones. En consecuencia, teniendo en cuenta los plazos establecidos para las Elecciones Generales, el padrón electoral²⁵ se cerró el 11 de abril del 2020 y, hasta ese momento, la situación de casos de contagios por la COVID-19 en Perú era de 6.848 confirmados.²⁶

21 Decreto Supremo N° 008-2020-SA declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control de la COVID-19.

22 Decreto Supremo N° 044-2020-PCM declara en Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote de la COVID-19 y dispone el aislamiento social obligatorio (cuarentena).

23 Cierre de fronteras, aislamiento social obligatorio (cuarentena), toque de queda, distanciamiento social, entre otros.

24 De acuerdo al panel de control de coronavirus de la OMS, el continente más golpeado fue América, ya que superó los 60 millones de casos confirmados de contagio por COVID-19.

25 Resolución Jefatural N° 0047-2020/JNAC/Reniec que dispone el cierre del padrón electoral con fecha 11 de abril de 2020, para efecto del desarrollo del proceso de las Elecciones Generales 2021.

26 Ministerio de Salud. Sala Situacional COVID-19. Actualización hasta las 00:00 horas del 11 de abril. <https://twitter.com/stapiab/status/1249065727589523463?s=20>

Es importante mencionar que, debido a la alta probabilidad de contagio, algunos países de la región suspendieron o postergaron sus elecciones, y consideraron que aquella modificación tendría un impacto en sus plazos y procedimientos. Así, como se observa en la Tabla 1, países como Chile, Bolivia, República Dominicana y Uruguay postergaron sus jornadas electorales en el marco de la COVID-19 (RODRÍGUEZ 2021, 184-189).

TABLA 1

Países que reprogramaron sus elecciones debido a la pandemia de la COVID-19

País	Tipo de proceso electoral	Fecha programada de elecciones	Fecha ejecutada de elecciones	Participación ciudadana %
Chile	Plebiscito nacional	26 de abril de 2020	25 de octubre de 2020	78%
Bolivia	Elecciones presidenciales	3 de mayo de 2020	18 de octubre de 2020	87%
República Dominicana	Elecciones generales	17 de mayo de 2020	5 de julio de 2020	55%
Uruguay	Elecciones departamentales y municipales	10 de mayo de 2020	27 de setiembre de 2020	85%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Registro Electoral y de la información encontrada en las páginas web de los organismos electorales de cada país.

Del mismo modo, como se evidencia en la Tabla 2, Ecuador, México, Perú y Bolivia fueron los países que mantuvieron la fecha de sus elecciones que se desarrollaron con una anticipada planificación, estableciendo protocolos sanitarios considerando los alcances de la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Entre las medidas consideradas se encuentran el uso de mascarillas, el distanciamiento social y el voto escalonado.

TABLA 2

Países que no reprogramaron sus elecciones durante la pandemia

País	Tipo de proceso electoral	Fecha de elecciones	Participación ciudadana %
Ecuador	Elecciones presidenciales	7 de febrero de 2021 (1 ^{era} vuelta)	81%
		11 de abril de 2021 (2 ^{da} vuelta)	82%
México	Elecciones federales	6 de junio de 2021	52%
Perú	Elecciones generales	11 de abril de 2021	70%
		6 de junio de 2021	75%
Bolivia	Elecciones subnacionales	7 de marzo de 2021 (1 ^{era} vuelta)	81%
		11 de abril de 2021 (2 ^{da} vuelta)	82%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Registro Electoral.

Esta tabla también muestra el porcentaje de participación electoral que registró cada uno de estos comicios. Por ejemplo, en el caso de México, la participación fue mayor que el proceso electoral anterior, ya que en 2015 solo registró un 47,7%, mientras que en 2021 obtuvo un 52%. En el caso de Perú, el porcentaje de participación fue menor que el proceso electoral anterior, pues en 2021 se registró un 70% en la primera jornada y un 75% en la segunda vuelta, mientras que en 2016 este indicador llegó a un 82% en la primera vuelta y 80% en la segunda vuelta.

TABLA 3

Participación electoral en países con que celebraron sus comicios durante la pandemia

País	Personas inscritas en el padrón electoral	Personas que participaron en el proceso electoral	Porcentaje de participación
Perú	25.287.954	17.713.716	70%
Bolivia	7.332.926	6.483.893	88%
Ecuador	13.099.150	10.616.263	81%
	13.107.457	10.829.823	83%
Chile	14.855.719	7.562.173	51%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Registro Electoral.

Por su parte, la Tabla 3 evidencia la cantidad de electoras y electores por país, el número de personas que sufragaron y el porcentaje que estas representan respecto a la participación electoral en cada proceso electoral durante la pandemia de la COVID-19.

7. EL PROCESO DE LA ELABORACIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL PARA LAS ELECCIONES GENERALES 2021 EN PERÚ

Perú es uno de los países de Latinoamérica que, pese a estar en alerta sanitaria mundial, no postergó sus elecciones con la finalidad de preservar el derecho al sufragio de las y los electores. De acuerdo con ello, los organismos electorales elaboraron sus planes de trabajo considerando el riesgo sanitario que implicaba la concentración de personas en lugares cerrados.

De esa manera, el entonces presidente Martín Vizcarra convocó a Elecciones Generales 2021²⁷ para elegir a la próxima presidenta o presidente de la República, las y los vicepresidentes, las y los congresistas, y las y los representantes ante el Parlamento Andino. Asimismo, se contempló la posibilidad de realizar una segunda vuelta, en caso se requiera, por lo que las Elecciones Generales se efectuaron el 11 de abril de 2020, mientras que el balotaje se programó para el 6 de junio del mismo año.

Durante los preparativos y la ejecución de los comicios, los organismos electorales implementaron medidas necesarias de sanidad a fin de que las Elecciones Generales se lleven a cabo en la fecha establecida. Por esta razón, es importante mencionar que al tener como función mantener y actualizar el padrón electoral, el Reniec cuenta con una gran base de datos (RUIPN) que se actualiza y depura de manera constante y contiene los datos de cada ciudadana y ciudadano, incluidas imágenes (como foto, firma e impresión dactilar) y el estado de cada registro (hábil, restringido o cancelado). En consecuencia, cuando se elabora el padrón electoral para un proceso en especial, los cambios que se producen entre el cierre de esa base de datos hasta que se entrega el padrón al JNE para su aprobación no son muy grandes, ya que el registro es dinámico.

27 Decreto Supremo N° 122-2020-PCM de fecha 9 de julio 2020 que convoca a Elecciones Generales.

Sin embargo, debido a la pandemia y la posterior cuarentena, todos los servicios, incluidos los que brinda el Reniec, quedaron suspendidos hasta que se levantó esta medida en julio de 2020. Esto supuso que todos los trámites de renovación, rectificación, inscripción de hechos vitales, y otros procesos que se hicieron días antes del inicio de la cuarentena quedaran pendientes de atención hasta que el Reniec, de manera paulatina, pudo atenderlos considerando las recomendaciones del gobierno respecto al aforo y al distanciamiento en el espacio laboral.

Asimismo, tomando en cuenta que el padrón electoral se cerró el 11 de abril de 2020, existió casi un mes en que los trámites realizados por las y los ciudadanos probablemente no fueron atendidos debido a que las oficinas y agencias del Reniec no brindaron atención. No obstante, con la finalidad de salvaguardar el derecho al sufragio, Reniec tomó medidas referidas a la documentación de la ciudadanía. En específico, se emitió una resolución precisando la prórroga excepcional de vigencia de los DNI caducos o que estén por caducar, así como también admitir los DNI de menores de edad como aptos a ser usados el día de las elecciones.²⁸

Por otra parte, es importante señalar que la Ley Orgánica de Elecciones sufrió una serie de modificaciones,²⁹ una de las cuales fue el plazo del cierre del padrón electoral. Así, para el proceso electoral anterior, las Elecciones Generales 2016, el padrón se cerró 120 días antes de la fecha de elecciones. En contraste, para el proceso electoral de 2021, el padrón se cerró 365 días antes. Además, se dispuso como fecha límite el 14 de agosto del mismo año para remitir el padrón electoral al JNE y que este posteriormente lo apruebe.

En este sentido, resulta necesario mencionar que una de las actividades que contribuyen a depurar el padrón electoral es la de verificación de domicilio declarado, la cual tiene por finalidad constatar que la dirección domiciliaria declarada por el titular en el RUIPN existe en el distrito declarado o si la persona reside en esa dirección. Esta actividad se implementó en los últimos años a través de la georreferenciación, la cual es una herramienta tecnológica con la que se logra asociar el domicilio con una coordenada geográfica al registro de

28 Resolución Jefatural N° 0018-2021/JNAC/Reniec.

29 Ley N° 30673, Ley que modifica la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas; la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales; y la Ley N° 26864, Ley de elecciones municipales con la finalidad de uniformizar el cronograma electoral.

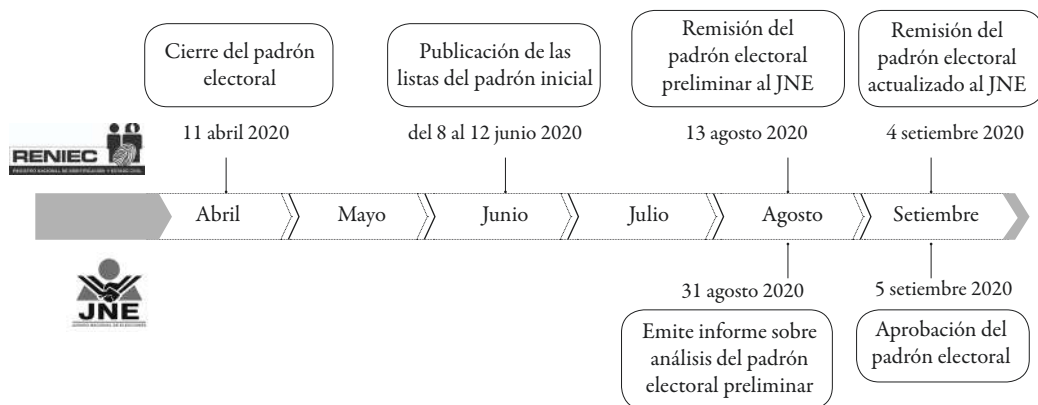
cada persona (CORVETTO 2015, 263). Para efectos de procesos electorales, este procedimiento contribuye a evitar la trashumancia electoral, también conocida como los “votos golondrinos” (CORVETTO Y RAMÍREZ 2017).

El fenómeno de los “votos golondrinos” ocurrió, por ejemplo, en el proceso de Elecciones Generales 2016, en el que se realizó la verificación domiciliaria a través de la georreferenciación en 16 distritos de Lima y del Callao. Así, en este caso, al seleccionar 351 viviendas, estas concentraban a 9.639 ciudadanas y ciudadanos y, una vez ejecutada la acción de verificación domiciliaria, se obtuvo que 3.361 personas o no residían en el domicilio declarado o el domicilio declarado no existía, de modo que se procedió a la observación de la dirección domiciliaria. De esta manera, para la verificación domiciliaria, el personal especializado del Reniec se debe movilizar hacia esas zonas. Sin embargo, esta actividad no se pudo realizar en el proceso de las Elecciones Generales 2021 debido al aislamiento social obligatorio.

A pesar de esto, Reniec publicó la lista de padrón inicial (LPI), luego de ello se obtuvo el padrón electoral preliminar y, consecuentemente, tras la fiscalización del JNE, el padrón electoral final. Este procedimiento dio como resultado el padrón electoral para llevar a cabo el proceso de Elecciones Generales 2021.

GRÁFICO 2

Proceso del padrón electoral para las Elecciones Generales 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Registro Electoral.

A. LAS LISTAS DEL PADRÓN INICIAL EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES GENERALES 2021

Tras el cierre del padrón electoral se genera el archivo LPI, que es la relación preliminar de personas hábiles para sufragar. En estas figuran datos de cada persona como sus apellidos, nombres, número de DNI, grupo de votación, distrito, provincia y departamento, entre otros. Al respecto, según la normativa interna del Reniec,³⁰ la Gerencia de Registro Electoral es el órgano responsable de formular, dirigir y controlar las actividades relacionadas con las LPI y la que debe publicarlas a través de su portal institucional, y en aquellos lugares con insuficiente cobertura de internet.³¹

Por ello, de acuerdo con el cronograma electoral, el 11 de abril del 2020 se cerró el padrón electoral para establecer quiénes eran las y los electores habilitados para las EG2021. De esa manera, el padrón fue remitido al JNE para su fiscalización.³² Así, este incluyó a todas las personas que cumplieron 18 años hasta el mismo día de la elección. Al respecto, en el siguiente gráfico se observa que la cantidad de electoras y electores hasta el día del cierre del padrón fue de 25.409.968, de los cuales el 96% se encontraban en Perú y el 4% en el extranjero.

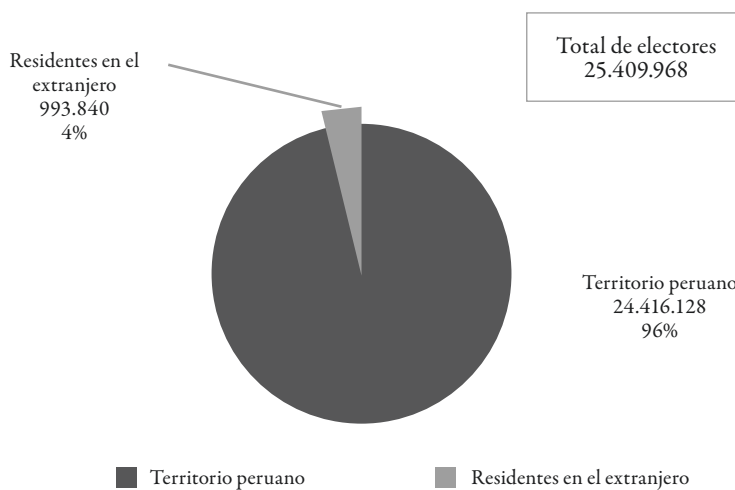
30 Resolución Jefatural N° 73-2016/JNAC/Reniec que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones y la Estructura Orgánica del Reniec: “Son funciones específicas de la Gerencia de Registro Electoral: a) Formular, dirigir y controlar las actividades relacionadas a la actualización del Padrón Electoral y la publicación de las Listas de Padrón Inicial (...)”.

31 Ley N° 26486, artículo 198: “El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil publica las listas del padrón inicial que se colocan en sus Oficinas Distritales en lugar visible, después del cierre de inscripciones”.

32 Con Oficio N° 000962-2020/SGEN/Reniec, el Reniec remitió al JNE las listas de padrón inicial con un total de 25.409.968 electoras y electores.

GRÁFICO 3

Relación preliminar de personas hábiles para sufragar para las Elecciones Generales 2021 según ubicación de residencia



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Registro Electoral.

En el contexto de estado de emergencia sanitaria por la COVID-19, en marzo del 2020 se restringió el ejercicio del derecho constitucional relativo a la “libertad de tránsito”.³³ En razón de ello, una vez cerrado el padrón electoral, el Reniec emitió una resolución³⁴ que estableció que, de manera excepcional, las LPI sean publicadas únicamente de manera digital a través de su página web por un periodo de cinco días calendarios. Esto como estrategia para evitar aglomeraciones y posibles contagios. Es decir, a diferencia de procesos electorales anteriores como las Elecciones Generales 2016, en las cuales la publicación

33 Constitución Política del Perú (1993). Artículo 2: “... A transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad (...)”.

34 Resolución N° 000054-2020/JNAC/Renic, el Reniec dispone, de manera excepcional, la publicación de las listas de padrón inicial solo de manera digital a nivel nacional, para efectos de la elección de presidenta o presidente y vicepresidentas o vicepresidentes de la República, de congresistas de la República, así como de representantes ante el Parlamento Andino.

de las LPI se realizaba mayoritariamente de forma física para zonas donde no se contaba con conexión a internet; para el 2021, la publicación de las LPI se realizó totalmente en formato virtual.

De esta manera, pese a la emergencia sanitaria, las y los ciudadanos tenían la posibilidad de revisar si aparecían o no en estas listas o si sus datos estaban correctamente consignados. Asimismo, estas listas permitían a la ciudadanía o a las organizaciones políticas interponer reclamos, eliminaciones o tachas de ciudadanas o ciudadanos con sus respectivos documentos de sustento a través de la mesa de partes virtual de la institución.

Por tanto, del lunes 8 al viernes 12 de junio, se publicaron las LPI, lo que permitió a las y los ciudadanos y organizaciones políticas visualizar los datos que aparecen en ellas, tal como se muestra en la siguiente tabla.

TABLA 4

Visitas web a la lista del padrón inicial para las Elecciones Generales 2021

Residencia de electores	Número de visitas registradas
Territorio peruano	172.178
Perú	172.178
Residentes en el extranjero	5.529
América	2.509
Europa	2.153
Asia	670
África	117
Oceanía	80
Total	177.707

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Registro Electoral.

En la Tabla 4 se aprecia 177.707 visitas a la página web del Reniec, en la que las y los ciudadanos revisaron sus datos en las LPI para el proceso de Elecciones Generales 2021. Posteriormente, las personas, además de corroborar sus

datos, presentaron dos solicitudes de eliminación o tachas y el mismo número de formatos de reclamos ante la mesa de partes virtual, tal como se detallan en la Tabla 5.

TABLA 5

Formatos presentados durante la publicación de las Listas del Padrón Inicial para las Elecciones Generales 2021

Documentos presentados	Mesa de partes virtual*
Formato de reclamo	2
Formato de eliminación o tacha	2
Total	4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Registro Electoral.
* Memorando N° 000179-2020/SGEN/OAD/Reniec y Memorando N° 000191-2020/GRE/SGVDP/Renic.

Una vez procesados los formatos presentados por las y los ciudadanos, de acuerdo con la Ley Orgánica de Elecciones, el Reniec remitió el padrón electoral preliminar el 13 de agosto del 2020³⁵ al JNE para su aprobación con un total de 25.310.107 registros de electores hábiles. Luego, el JNE lo fiscalizó y comunicó el resultado al Reniec que, posteriormente, devolvió el padrón con las observaciones subsanadas con un total de 25.287.954 electores hábiles para sufragar. Este fue aprobado por el JNE el 9 de setiembre del 2020 a través de la Resolución N° 303-2020-JNE para el proceso de Elecciones Generales 2021.

Al respecto, en la Tabla 6 se aprecia que el departamento de Lima (Lima Metropolitana y Lima provincias) es el territorio con la mayor cantidad de electores y electoras con 8.322.644, le sigue La Libertad con 1.429.469 electores. En contraste, Madre de Dios es el departamento con menor cantidad de ciudadanas y ciudadanos en el padrón electoral con 116.513 personas; mientras que en el extranjero se encuentran 997.033 personas en el padrón convocadas a votar en las Elecciones Generales 2021.

35 Oficio N° 001512-2020/SGEN/Renicc remite el padrón electoral preliminar con un total de 25.310.107 registros de ciudadanas y ciudadanos.

TABLA 6

Distribución de electores en el padrón electoral final para las Elecciones
Generales 2021 según ubicación de residencia

Nº	Ubicación de residencia	Cantidad de personas
1	Lima	8.322.644
2	La Libertad	1.429.469
3	Piura	1.396.448
4	Arequipa	1.145.268
5	Cajamarca	1.103.247
6	Cusco	1.025.280
7	Lambayeque	977.656
8	Junín	982.556
9	Puno	922.016
10	Áncash	886.265
11	Callao	824.496
12	Loreto	699.964
13	Ica	651.364
14	San Martín	636.330
15	Huánuco	586.411
16	Ayacucho	473.282
17	Ucayali	389.889
18	Apurímac	316.000
19	Amazonas	306.186
20	Huancavelica	299.843
21	Tacna	282.974
22	Pasco	200.682
23	Tumbes	167.771
24	Moquegua	148.367
25	Madre de Dios	116.513



26	Extranjeros	997.033
	Total	25.287.954

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Registro Electoral.

Asimismo, la Tabla 7 muestra el total de la población que conforma el padrón electoral según el sexo de las y los electores. De acuerdo con ello, el porcentaje de mujeres es mayor respecto a los hombres en un 0,8%.

TABLA 7

Cantidad de electores en el padrón electoral para las Elecciones Generales 2021 según sexo

Sexo	Cantidad	%
Femenino	12.745.409	50,40%
Masculino	12.542.545	49,60%
Total	25.287.954	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Registro Electoral.

B. EL PADRÓN ELECTORAL PRELIMINAR Y EL PADRÓN ELECTORAL FINAL EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES GENERALES 2021

Luego de la generación del archivo de las LPI y su posterior publicación, el Reniec remitió el padrón electoral al JNE en dos momentos distintos. En primer lugar, remitió el padrón electoral preliminar con una primera cantidad de electores hábiles. Esta versión fue analizada por la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales del JNE que, luego, emitió un informe al Reniec para su complementación o actualización. En segundo lugar, el padrón electoral final que fue aprobado por el JNE y usado en el proceso de las Elecciones Generales 2021.

En la Tabla 8 se aprecia detalladamente la cantidad de electoras y electores por cada padrón, así como la cantidad de personas ubicadas en el territorio nacional y en el extranjero.

TABLA 8
Electores registrados en los padrones

Ubicación de las y los electores	Padrón electoral preliminar	Padrón electoral final
Territorio nacional	24.313.034	24.290.921
Residentes en el extranjero	997.073	997.033
Total	25.310.107	25.287.954

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Registro Electoral.

Tal como se evidencia en la Tabla 9, existe una diferencia de 22.153 personas entre el padrón electoral preliminar y el final que corresponde a una variación del -0,09%. Esta diferencia es producida por la depuración de electoras y electores como consecuencia de la fiscalización del JNE y responde a exclusiones motivadas por fallecimientos, renuncias a la nacionalidad, múltiples inscripciones, pena privativa de la libertad, entre otros. En consecuencia, la depuración permitió definir a las y los 25.287.954 electores hábiles que conformaron el padrón electoral y, por tanto, estaban habilitados a votar en las Elecciones Generales 2021.

TABLA 9
Exclusiones del padrón electoral preliminar para las Elecciones Generales 2021

Descripción	Padrón preliminar – Padrón final
Fallecimiento	22.132
Renuncia a la nacionalidad	0
Múltiple inscripción	1
Pena privativa de la libertad	18
Otros	2
Total	-22.153

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Registro Electoral.

En esa línea, es necesario destacar que, al registrar una defunción en una Oficina de Registro de Estado Civil o en el Reniec, se obtiene el acta de defunción que sirve como sustento para que en el RUIPN se genere la restricción por “fallecimiento”. Sin embargo, no es posible depurar a las y los ciudadanos que han fallecido debido a que, al cerrarse, el padrón electoral es inmodificable. Es decir, una vez cumplido el plazo, el padrón no puede alterarse mediante trámites realizados por las y los ciudadanos. Las únicas modificaciones que puedan ocurrir son producto de la revisión, depuración y fiscalización establecidas en los procedimientos de los organismos electorales.

Así, pues, la Ley Orgánica de Elecciones establece que el Reniec debe remitir trimestralmente³⁶ la relación de inscripciones agregadas o eliminadas (fallecimientos u otros) al JNE³⁷ y a la ONPE³⁸ con la finalidad de comunicar a los órganos electorales la actualización sobre la condición de fallecidos de las y los ciudadanos en el RUIPN.

De esa manera, el padrón electoral final que se empleó en los comicios de 2021 contó con la información de las y los electores hábiles y fue actualizado luego de su cierre según los registros de las defunciones a fin de cancelar la condición de electora o elector de la persona fallecida. Los resultados de este procedimiento fueron comunicados a los organismos electorales. Debido a esto, el padrón electoral que se empleó para las Elecciones Generales 2021 contó con un alto nivel de confianza, como lo calificó la Unión Europea.³⁹

8. CONCLUSIÓN

El padrón electoral es el instrumento sobre el cual se organizan los procesos electorales, ya que incluye a las y los electores hábiles para el ejercicio del derecho al voto. Progresivamente, en Perú, el padrón ha crecido de forma exponencial

36 Ley N° 26486, artículo 204: “(...) El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil remitirá trimestralmente, al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la relación de inscripciones agregadas o eliminadas del Padrón Electoral a nivel nacional, relación que deberá contener los mismos datos e imágenes que se consignan en el Padrón Electoral conforme al artículo 210° de la presente Ley”.

37 Información entregada al JNE mediante Oficios N° 001816-2020/SGEN/Reniec, N° 000056-2021/SGEN/Reniec y N° 000831-2021/SGEN/Reniec.

38 Información entregada a la ONPE mediante Oficios N° 001814-2020/SGEN/Reniec, N° 00002-2021/SGEN/Reniec y N° 000832-2021/SGEN/Reniec.

39 Informe Final de la Unión Europea. Elecciones Generales del 11 de abril de 2021 y Segunda Elección Presidencial del 6 de junio de 2021.

gracias a la universalización del sufragio, ya que hoy las y los ciudadanos peruanos solo deben cumplir el requisito de ser mayores de edad, gozar de derechos civiles y contar con un DNI.

Para las Elecciones Generales 2021, el padrón electoral enlistó a 25.287.954 electoras y electores con derecho al voto. La confección del padrón electoral se realizó en el marco del estado de emergencia ocasionada por la emergencia sanitaria generada por la COVID-19 en el mundo y, en particular, en el país, lo que colocó a las y los individuos e instituciones en la necesidad de aplicar medidas que protejan la vida de contagios por este virus. Como consecuencia, el Reniec, la ONPE y el JNE organizaron sus planes y actividades con el principal objetivo de proteger del contagio a las y los electores y garantizar el ejercicio del derecho al sufragio en el tiempo establecido por el cronograma electoral.

En ese sentido, el Reniec elaboró el padrón electoral adecuando al contexto los procedimientos establecidos por la Ley Orgánica de Elecciones. De esa manera, cumplió con las acciones de la elaboración de esta importante herramienta en medio de una pandemia, estableciendo estrategias que permitieron llevar a cabo las elecciones y, subsecuentemente, preservaron el derecho al voto de las y los electores. Por tanto, debido a la inmovilización social obligatoria, el Reniec debió prescindir del procedimiento de verificación domiciliaria.

Sin embargo, el Reniec cumplió con los tres principales aspectos de la elaboración del padrón electoral, como la publicación de la lista del padrón inicial, el padrón electoral preliminar y, finalmente, el padrón electoral final. De estos, la publicación de las listas del padrón inicial fue la que se tuvo que acoplar al formato enteramente digital, de modo que se publicó en la web de la institución a fin de que las y los ciudadanos verifiquen si sus datos eran los correctos. Este hecho impulsó el uso de tecnologías de la información y evitó aglomeraciones que pudieran haber propiciado posibles contagios de la COVID-19.

Al respecto, la migración en su totalidad al formato digital en la plataforma de la web del Reniec permitió cumplir con la depuración inicial en el padrón electoral. En ese sentido, se remarca la importancia que las y los ciudadanos poseen al ser estos los que revisan las listas del padrón inicial. Además, resulta crucial continuar con una campaña de sensibilización y capacitación por parte del Reniec que tenga por objetivo que las personas conozcan y se interesen

cada vez más en la revisión de sus datos en el padrón. Junto a ello, se hace de necesaria atención fortalecer las políticas públicas que mejoren la conexión a internet para acceder a plataformas y que estas sean universales y, por tanto, más democráticas.

Asimismo, durante las Elecciones Generales 2021, el Reniec y el JNE continuaron trabajando en sinergia para confeccionar el padrón electoral y así cumplir con su fiscalización y depuración para obtener un padrón electoral confiable. Esta labor permitió sentar las bases para cumplir con el derecho al voto. Así, el trabajo conjunto de estas dos instituciones garantizó la integridad del padrón electoral y, por ende, su confiabilidad, pues las y los electores que son parte de este ejercieron su derecho al sufragio sin inconvenientes.

El recuento de la experiencia sobre la elaboración del padrón electoral tiene, además, consideraciones teóricas que se vinculan con la confianza ciudadana. La confianza en el proceso electoral debe ser evaluada desde las primeras etapas de este ciclo en que se elaboran insumos fundamentales para los procesos electorales, lo que, a su vez, impacta en la democracia representativa y el derecho al voto. Finalmente, se espera que este recuento y análisis sirvan para futuros estudios y que aporten al conocimiento general respecto a la elaboración del padrón electoral, y esta experiencia sea de utilidad para posteriores estudios comparados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragón, Manuel. 2007. “Derecho de sufragio: principio y función”. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, editado por D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, y J. Thompson, 2 ed., 162-177. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heilderberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.
- Aragón, Jorge, Marylia Cruz, y Diego Sánchez. 2019. “Elecciones en el Perú, 1980-2016: un análisis del itinerario de nuestra democracia electoral”. *Historia de las elecciones en el Perú*. Segunda edición aumentada, editado por Cristóbal Aljovín de Lozada y Sinesio López, 2.ª ed., 601-646. Lima: JNE e IEP.
- Barreto, Omar. 2007. *Derecho electoral colombiano. La actuación administrativa*. Bogotá: Ibáñez.
- Barrientos del Monte, Fernando. 2008. *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina: un esquema de análisis. Workshops of European Network in Latin America Politics*. Roma: Istituto Italiano di Scienze Umane.
- Casalino, Carlota, Sandra Morales, y Danny Santa María. 2019. “Inclusión y tecnología en el padrón electoral 1995-2019”. En *El padrón electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios 1812-2019*, 219-241. Lima: Reniec.
- Casalino, Carlota. 2020. “El padrón electoral como expresión de las disputas por el poder a lo largo de la historia republicana (Perú: 1821-2019)”. *Democracia, participación y representación electoral en el Perú. Textos para reflexionar el Estado en los siglos XX y XXI*, editado por Marté Sánchez y Manuel Valenzuela, 27-62. Lima: ONPE.
- Ccasani, Miguel. 2019. “El padrón electoral desde el debate en la ley de elecciones de 1896 hasta las elecciones presidenciales de 1899”. *El padrón electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios 1812-2019*, 55-81. Lima: Reniec.
- Chiaromonti, Gabriela. 2000. “La ley y las costumbres. Apuntes sobre los registros civiles y parroquiales en el Perú de la segunda mitad del siglo XIX (1857-1879)”. *Revista Complutense de Historia de América*, (26): 199-232.
- Contreras, Carlos, y Marcos Cueto. 2000. “Historia del Perú contemporáneo”. *Histórica*, 213-217. Lima: PUCP y Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Corvetto, Piero. 2015. “Georreferenciación y registro de electores: el caso peruano en perspectiva comparada”. *Identidad digital. La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico*, editado por Escuela Registral, 259-270. Lima: Reniec.

- Corvetto, Piero, y Mariana Ramírez. 2017. “Trashumancia electoral en las elecciones subnacionales de 2018 en Perú: mecanismos para garantizar la integridad del padrón electoral”. *Nombres*, 4(1): 29-64.
- Dahl, Robert. 2000. *On Democracy*. Londres: Yale University Press.
- Dahl, Robert. 2008. *La igualdad política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Delgado, Jesús. 2020. “COVID-19 e implementación de tecnología en los procesos electorales”. *Covid-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, editado por Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido, 63-82. República Federal de Alemania: Fundación Konrad Adenauer.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2001. *Perú: estimaciones y proyecciones de población, 1950-2025. Boletín de Análisis Demográfico N.º 35*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2002. *Estado de la población peruana 2002*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2009. *Perú: estimaciones y proyecciones de población total, por años calendario y edades simples, 1950-2025. Boletín Especial N.º 17*. Lima: INEI.
- Minaya, Jacqueline, Odalis Valladares, y Sandra Morales. 2019. “El padrón electoral como reflejo social. La ciudadanía electoral de las mujeres en el Perú oligárquico de 1955-1956”. *El padrón electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios 1812-2019*, 167-198. Lima: Reniec.
- Morazán, Rosa. 2020. “Crisis sanitaria y económica, y la falta de acuerdos entre políticos: principales amenazas para el próximo proceso electoral hondureño”. *Covid-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, editado por Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido, 373-389. República Federal de Alemania: Fundación Konrad Adenauer.
- Padilla, Cristian. 2019. “El registro electoral durante 1931: El último registro elaborado antes de la creación del Jurado Nacional de Elecciones”. *El padrón electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios 1812-2019*, 109-137. Lima: Reniec.
- Poulsen, Karen. 2018. *¡Somos ciudadanas!: ciudadanía y sufragio femenino en el Perú*. Lima: JNE.
- Rebata, Rocío. 2015. “El registro de los primeros ciudadanos. Censos y padrones electorales en el Perú, 1812-1814”. *Nombres*, editado por Jorge Grijalva Martínez, 2(1): 143-193.

- Reniec. 2019. *El padrón electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios 1812-2019*. Lima: Reniec
- Rodríguez, Rafael. 2021. *El poder del voto. Elecciones y bicentenario*. Lima: Quimera Editores.
- Segura, Joel, y Odalis Valladares. 2019. “Registro electoral e inclusión ciudadana: La elaboración de un padrón electoral en un contexto de reformas: 1977-1980”. *El padrón electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios 1812-2019*, 199-218. Lima: Reniec.
- Tamargo, María. 2010. “Identidad, ciudadanía y determinantes sociales. Notas para la formulación de políticas públicas de gestión de la identidad personal”. *Los registros y las personas: dimensiones jurídicas contemporáneas*, 89-107. Lima: Reniec.
- Urruty, Carlos. 2007. “Los registros electorales”. *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, editado por Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, y José Thompson, 2 ed., 463-486. Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heilderberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.
- Valladares, Odalis. 2019. “La formación del padrón electoral en el Perú para los primeros procesos electorales (1812-1814 y 1822)”. *El padrón electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios*, 23-54. Lima: Reniec.
- Varela, Joaquín. 2012. “Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 (una visión en conjunto)”. *Anuario de Derecho Parlamentario* (26): 191-208.
- Zucker, Lynne. 1986. “Production of trust: Institutional sources and economic structure, 1840-1920”. *Research in Organizational Behavior* (8): 53-111.

Normativa

Carta N° 040-98-GG/IDENTIDAD.

Decreto N° 146.

Decreto N° 7177.

Decreto Supremo N° 008-2020-SA.

Decreto Supremo N° 044-2020-PCM.

Decreto Supremo N° 122-2020-PCM.

Ley N° 12391 (1955). Sustituyendo los artículo 86°, 87° y 88° de la Constitución del Estado para conceder la ciudadanía a la mujer.

Ley N° 26497 (1995). Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Ley N° 26486 (1995). Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

Ley N° 26859 (1997). Ley Orgánica de Elecciones.

Ley N° 26864 (1997). Ley de Elecciones Municipales.

Ley N° 27683 (2002). Ley de Elecciones Regionales.

Ley N° 28094 (2003). Ley de Organizaciones Políticas.

Ley N° 28480 (2005). Ley de reforma de los artículos 31° y 34° de la Constitución Política del Perú.

Ley N° 30673 (2017). Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas; La Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; La Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales; y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales; con la finalidad de Uniformizar el Cronograma Electoral.

Memorando N° 000179-2020/SGEN/OAD/Reniec.

Memorando N° 000191-2020/GRE/SGVDP/Reniec.

Oficio N° 0962-2020/SGEN/Reniec.

Oficio N° 1512-2020/SGEN/Reniec.

Oficio N° 1814-2020/SGEN/Reniec.

Oficio N° 1816-2020/SGEN/Reniec.

Oficio N° 0002-2021/SGEN/Reniec.

Oficio N° 0056-2021/SGEN/Reniec.

Oficio N° 0831-2021/SGEN/Reniec.

Oficio N° 0832-2021/SGEN/Reniec.

Resolución N° 025-98-IDENTIDAD.

Resolución N° 034-98-IDENTIDAD.

Resolución N° 459-98-JNE.

Resolución N° 070-2003-JEF-Reniec.

Resolución N° 375-2003-JEF-Reniec.

Resolución N° 514-2003-JEF/Reniec.

Resolución N° 073-2016/JNAC/Reniec.

Resolución N° 018-2020/JNAC/Reniec.

Resolución N° 047-2020/JNAC/Reniec.

Resolución N° 054-2020/JNAC/Reniec.

Resolución N° 303-2020-JNE.

[Sobre las y los autores]

CARMEN MILAGROS VELARDE KOEHLIN

Jefa Nacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). Abogada y máster en Derecho Empresarial por la Universidad de Lima. Magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y el Jurado Nacional de Elecciones del Perú (JNE). Ha sido gerenta de Oficinas Desconcentradas del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), gerenta de Restitución de Identidad y Apoyo Social del Reniec y coordinadora encargada del Equipo de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo. Docente en la Universidad de Lima.

EDITH ROCÍO SÁNCHEZ MORÁN

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional Federico Villarreal (UNFV), egresada de la maestría en Gestión Pública de la Universidad César Vallejo. Miembro de la Asociación Nacional de Politólogos del Perú. Actualmente es especialista en la Dirección de Registro Electoral (DRE) del Reniec.

JACQUELINE MINAYA RODRÍGUEZ

Magíster en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Ecuador), licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Experiencia en investigación de movimientos sociales y representación política, enfocada en mujeres. Actualmente es investigadora en la Oficina de Formación Ciudadana e Identidad (OFCI) del Reniec y docente universitaria en la UNMSM.

DANNY SANTA MARÍA PINEDO

Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Estudios en maestría en Sociología con mención en Estudios Políticos por la misma casa de estudios. Con experiencia en investigación en el ámbito electoral, identificación e interculturalidad. Actualmente es jefe de Unidad de la Oficina de Formación Ciudadana e Identidad (OFCI) del Reniec.