

Misión de Expertos Electorales observa referéndum constitucional en Perú

10 de diciembre de 2018

La Misión de Expertos Electorales de la Organización de los Estados Americanos (OEA), encabezada por la ex vicecanciller y ex diputada dominicana, Minou Tavárez Mirabal, felicita a la ciudadanía peruana por una jornada pacífica en la que expresó de manera contundente su voluntad. Asimismo, felicita a las autoridades electorales por su capacidad de organizar en corto plazo, el referéndum nacional del 9 de diciembre.

La Misión estuvo compuesta por 14 expertos que estudiaron aspectos de organización y tecnología electoral, financiamiento de campañas, justicia electoral, educación cívica y democracia directa. Con el objetivo de realizar un análisis sustantivo de todo el proceso electoral, que abarca desde la definición de las preguntas, la etapa pre-electoral y el día de la votación, los expertos sostuvieron reuniones con los órganos electorales, autoridades de gobierno, representantes de las dos organizaciones políticas registradas, así como con actores de la sociedad civil y la academia.

El domingo 9 de diciembre, más de 24 millones¹ de ciudadanas y ciudadanos peruanos fueron convocados a referéndum para decidir sobre reformas relacionadas a la conformación y funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, la regulación del financiamiento político, la prohibición de la reelección inmediata de parlamentarios, así como el establecimiento de la bicameralidad en el Congreso de la República. Estos temas fueron sometidos a consideración popular por medio de 4 preguntas.

El origen de este referéndum se remonta al Informe a la Nación² del Presidente Martín Vizcarra, quien posteriormente³ remitió al Congreso de la República cuatro proyectos de ley de reforma constitucional⁴. Luego de un amplio debate a lo interno del órgano legislativo, que llevó a que se introdujeran modificaciones sustantivas en algunas de las propuestas, el 4 de octubre de 2018 el Presidente del Congreso remitió al Poder Ejecutivo las cuatro autógrafas de ley aprobadas. Mediante Decreto Supremo 101-2018-PCM, el 10 de octubre el Presidente de la República convocó a referéndum nacional. Es importante destacar que esta es la primera ocasión desde la entrada en vigor de la constitución de 1993 en que la ciudadanía peruana es convocada a las urnas para aprobar una reforma constitucional.

Etapa preelectoral

En las semanas previas a la elección, la Misión observó que el debate en torno a cada una de las propuestas de reforma fue escaso y que la atención mediática se concentró en otros temas de la coyuntura política peruana. Los partidos y actores políticos se mantuvieron, en líneas generales, ajenos a la discusión pública en torno al referéndum. En ello influyó, en gran parte, el hecho de que la normativa aplicada a este proceso obligó a los funcionarios públicos a no expresar sus opiniones a favor o en contra de los temas planteados en la consulta.

¹ Resolución N° 3243-2015-JNE

² Informe a la Nación del 28 de julio de 2018.

³ El 9 de agosto de 2018.

⁴ Los proyectos de ley N° 3185, 3186, 3187 y el 3159.

El 10 de octubre, mediante Resolución N° 3234-2018-JNE, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) estableció que los partidos políticos y los movimientos regionales que desearan participar a favor de alguna de las preguntas en consulta debían registrar la opción a la que favorecen hasta 30 días antes de la fecha del referéndum. Al vencimiento del plazo señalado, sólo una organización política y un movimiento regional habían solicitado ser inscriptos.

La Misión conoció que, en fecha 17 de octubre, el Partido Aprista Peruano (APRA) presentó un recurso ante el Jurado Nacional de Elecciones impugnando el diseño de la cédula de votación por considerar que la numeración de las preguntas no seguía el orden en el que el Congreso de la República había aprobado cada reforma. El 22 de octubre el JNE declaró infundada la impugnación, argumentando que el diseño de la cédula de sufragio replicaba el orden definido en el decreto de convocatoria del Ejecutivo, y que ninguna norma obligaba al Presidente de la República (como autoridad que convoca) a seguir el orden en que los proyectos habían sido remitidos o aprobados por el Legislativo.

A pocos días de la jornada electoral se difundió un video en que una instructora de la ONPE inducía a quienes estaban presentes en la capacitación a votar en contra de una de las preguntas. La autoridad electoral informó que se trató de un caso aislado y que, tras identificar a la instructora, se procedió a terminar su contratación. Por otra parte, la Misión fue informada de que en los alrededores de algunos centros de votación se pegaron carteles con la imagen de la cédula del referéndum ya marcadas. La ONPE hizo de público conocimiento que estos afiches no habían sido colocados por sus capacitadores, y que, al no tener competencias para retirar el material de la vía pública debió esperar la autorización del JNE para proceder.

Durante la fase pre-electoral, la Misión tuvo conocimiento de que la ONPE decidió suspender la votación en los distritos de Morona y Manseriche. La autoridad electoral informó que, debido a las protestas de pobladores locales por un derrame del Oleoducto Norperuano, no pudo realizar el desplazamiento del material electoral hacia los locales de votación de estas zonas. En total, se vieron afectados 11.413 electores.

Jornada Electoral

El día de la votación los expertos visitaron 140 mesas en 27 centros de votación en ocho distritos de Lima y Callao. Asimismo, observaron desde el Centro de Control de la ONPE el progreso de instalación de mesas a nivel nacional. De acuerdo con los informes proporcionados por la ONPE, alrededor de las 10:00 am, dos horas después del horario en que deben abrir las mesas, únicamente el 49% de las mesas habían sido instaladas. Este número aumentó progresivamente y llegó hasta casi su totalidad para las 12 del mediodía, según los datos proporcionados a la Misión.

Los expertos de la OEA constataron que los centros visitados contaban con buena señalización para informar a los votantes sobre la ubicación de las mesas y la relación de electores. Sumado a esto, los recintos contaban con puntos de información para dar asistencia a la ciudadanía.

La Misión desea resaltar que, como en años anteriores, en los centros de votación visitados había un gran despliegue de delegados de las autoridades electorales que dieron importante apoyo a los miembros de mesa. No obstante, los bajos porcentajes de capacitación alcanzados fueron reflejados en la actuación de los integrantes de mesa, quienes, en muchos casos demostraron falta de conocimiento sobre los procedimientos y de capacidad para tomar decisiones por sí solos.

A lo largo de la jornada, la Misión constató que había mujeres que se encontraban ejerciendo el rol de miembro de mesa cargando a sus bebés en etapa de lactancia. Esto, a pesar de existir una normativa que exige a las madres lactantes de las multas por inasistencia a la instalación de la mesas⁵. La Misión invita a las autoridades electorales a informar mejor a las mujeres sobre esta prerrogativa. Se sugiere además simplificar los procedimientos requeridos para solicitar esta exención, así como eliminar los costos de dicho trámite.

Durante el cierre y escrutinio de las mesas observadas, la Misión constató la rapidez con la que este procedimiento se llevó a cabo en aquellas que contaban con la solución tecnológica de voto electrónico presencial. En las mesas donde se utilizó la modalidad de voto convencional, por el contrario, los expertos observaron cierta disparidad metodológica y desconocimiento sobre los procedimientos a llevar a cabo. Por ejemplo, los expertos observaron mesas en las que las cédulas de votación eran arrugadas y depositadas en una bolsa de basura en vez de guardarlas con el material electoral sobrante.

A las 18:00 hs. la ONPE dio a conocer el 99.96% de avance de los resultados del voto electrónico, cifra que correspondía al 7.11% de los ciudadanos elegibles para votar.

En las oficinas descentralizadas de procesos electorales (ODPE), los expertos observaron la recepción de los sobres que contenían las actas así como su posterior escaneo mediante lectura de códigos de barra. En algunas ODPEs observadas, estos pasos tomaron un tiempo significativo para cada paquete y generaron largas filas del personal que traía las actas. La Misión observó que esta demora en la recepción y escaneo produjo lentitud en el posterior procesamiento de resultados de las actas de escrutinio. La Misión constató que pasadas 5 horas⁶ desde el cierre de los locales de votación, la ONPE dio a conocer únicamente los resultados del 22.68% del total de actas a nivel nacional. Lo anterior pudo haber sido ocasionado, entre otros factores, por la lentitud de los procesos observados en las ODPEs.

Hallazgos y recomendaciones

Con base en las observaciones e información recopilada en las distintas reuniones mantenidas, la Misión de Expertos de la OEA presenta las siguientes observaciones y recomendaciones preliminares:

– Marco Jurídico

De acuerdo con el artículo 206 de la Constitución, el proceso de reforma constitucional en Perú puede llevarse a cabo mediante dos vías. La primera de ellas es la aprobación del proyecto por parte de la mayoría absoluta de los congresistas y su posterior ratificación mediante referéndum. La alternativa requiere que, en dos legislaturas consecutivas, la reforma sea aprobada por dos terceras partes de los congresistas.

Desde su entrada en vigencia, la actual constitución de Perú ha sido modificada en múltiples oportunidades, pero siempre a través de la segunda vía, es decir, sin someter las reformas al voto ciudadano. El carácter inédito del referéndum suscitó un amplio debate en torno a cuál debía ser el marco normativo a aplicarse.

⁵ Resolución N° 0461-2017-JNE

⁶ Aproximadamente a las 21:00 hs.

En Perú existen antecedentes de consultas ciudadanas. En 2005 se realizó un referéndum⁷, promovido por el entonces presidente, que proponía la descentralización del país mediante la creación de cinco grandes regiones. En aquella oportunidad se aplicó la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En 2010, se realizó un referéndum de iniciativa ciudadana, proponiendo la devolución de los aportes al fondo nacional de vivienda. Entonces se siguieron las regulaciones establecidas en el marco de la Ley de Participación Ciudadana.

Para esta ocasión, el Jurado Nacional de Elecciones entendió que debía aplicarse la Ley Orgánica de Elecciones (LOE), argumentando que el referéndum para la ratificación de reforma constitucional es de una naturaleza distinta al surgido de una iniciativa ciudadana. Esta interpretación tuvo diferentes consecuencias legales, entre ellas que la facultad de convocar y formular las preguntas correspondió al Presidente.

La Misión constató que existen distintas etapas del proceso de referéndum que no están desarrolladas en la LOE. Entre otros aspectos, esta norma no define con claridad cuáles sujetos están habilitados para hacer campaña ni quienes están autorizados a presentar recursos de impugnación. Asimismo, distintos expertos con los que se entrevistó la Misión coincidieron en que muchas de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Elecciones no se ajustan a la naturaleza específica del referéndum, por haber sido pensadas para otro tipo de procesos electorales.

Por otra parte, a pesar del pronunciamiento del JNE, el hecho de que existan distintas normas que refieren al referéndum llevó a algunos actores a manifestar confusión respecto al marco jurídico que debían seguir. La Misión fue informada de que un congresista⁸ presentó un oficio ante el Jurado Nacional de Elecciones para consultar si se aplicaría el artículo 42 de la Ley de Participación Ciudadana, que establece un piso de participación como requisito para la validez del referéndum. A la fecha de publicación de este informe, la Misión desconoce si este oficio fue respondido.

Con el objeto de brindar mayor certidumbre a todos los actores involucrados en el proceso de referéndum constitucional, es necesario establecer reglas específicas que normen el desarrollo de este tipo de ejercicio. Esta regulación debería prever de manera expresa, entre otros puntos: quién se encuentra facultado para convocar, quién debe formular las preguntas, quiénes tienen legitimidad para presentar recursos y cuáles son los límites de que autoridades políticas deben respetar al momento de hacer campaña y si las preguntas deben o no numerarse de acuerdo a un orden determinado. Asimismo, considerando que el JNE cuenta con facultad reglamentaria, en tanto la ley no cubra los vacíos antes mencionados, sería aconsejable que la autoridad electoral utilizase sus atribuciones para definir los lineamientos generales que se deberán seguir en este tipo de ejercicios.

Formulación de las preguntas

De acuerdo con el criterio establecido por el Jurado Nacional de Elecciones en el Oficio N° 393-2018-P-JNE, correspondió al Presidente no sólo convocar al referéndum sino también formular las preguntas. Éstas quedaron definidas del siguiente modo:

1. ¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia, antes Consejo Nacional de la Magistratura?

⁷ Este referéndum no modificó la constitución.

⁸ Jorge del Castillo Gálvez del Partido Aprista Peruano.

2. ¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de organizaciones políticas?
3. ¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República?
4. ¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?

El hecho de que la formulación de las preguntas correspondiese a uno de los actores interesados en el resultado del referéndum suscitó objeciones de parte de quienes no coincidían con la propuesta del Ejecutivo. La Misión considera que, tal como están redactadas, las preguntas cumplen con el principio de neutralidad, en tanto que no predisponen al elector a votar ni en un sentido ni en otro.

No obstante, para evitar que en futuros procesos electorales quien convoque pueda formular preguntas tendenciosas, se sugiere establecer un mecanismo de revisión mediante el cual otro órgano especializado controle el texto de la consulta. Asimismo, se sugiere contar con otros instrumentos, ya sean anexos o panfletos, que desarrollen de manera más extensa los alcances de cada una de las opciones. Con el objeto de promover un voto informado, puede pensarse en presentarle al elector una síntesis de los cambios propuestos y los distintos argumentos de las campañas a favor y en contra.

Debate ciudadano

La Misión observó que el debate público en torno a los proyectos de reforma que se sometieron al voto de la ciudadanía fue limitado. En los medios de comunicación tradicionales (radio y televisión), la campaña a favor y en contra de cada una de las propuestas fue prácticamente nula: en líneas generales, ni los partidos ni las organizaciones de la sociedad civil cumplieron un rol activo para dar a conocer a la ciudadanía su postura frente a las preguntas. La Misión constató que los mensajes que circulaban a través de redes sociales no presentaban los temas de la consulta, sino que promovían una fórmula particular de votar en la cédula.

Uno de los factores que podría explicar la falta de debate de los principales actores del proceso es que ellos no pudieron expresar sus opiniones a favor o en contra de las opciones. Entendiendo que las normas de neutralidad contempladas en la constitución y en la Ley Orgánica de Elecciones debían aplicarse también al referéndum, el Jurado Nacional de Elecciones hizo un llamado a las autoridades y funcionarios públicos a abstenerse de practicar actos que perjudicaran o favorecieran a una de las opciones a ser consultadas⁹. Consecuentemente, congresistas y miembros del Poder Ejecutivo se vieron limitados para participar del debate en torno a las reformas.

La inexistencia de mecanismos de financiamiento público (tanto directo como indirecto) para el referéndum también condicionó la posibilidad de los partidos de desarrollar una campaña en torno a sus posiciones. A ello se sumó el hecho de que el plazo que medió entre la aprobación del referéndum y la fecha de la votación fue menor a 3 meses, reduciendo los tiempos para el desarrollo de un diálogo público profundo sobre los alcances de las reformas. Para futuros ejercicios de democracia directa se sugiere ampliar este plazo a fin de que la ciudadanía tenga más tiempo de interiorizarse en las propuestas y debatir sobre ellas.

En este contexto, las autoridades electorales debieron redoblar sus esfuerzos para informar a la ciudadanía sobre el referéndum. La ONPE se centró en capacitar a los electores para el correcto

⁹ Mediante un Comunicado de Prensa el 29 de noviembre de 2018.

llenado de la cédula mientras que el Jurado Nacional de Elecciones se enfocó en dar a conocer el contenido de las propuestas. Para ello utilizó distintas plataformas: páginas web, aplicativo móvil, redes sociales y medios de comunicación tradicionales. A través de estos canales, el JNE difundió los proyectos de reforma y sus consecuencias legales, pero- ateniéndose al principio de neutralidad- no desarrolló los argumentos a favor y en contra de cada uno de ellos. Debe tenerse en cuenta, además, que- según lo informado a la Misión- tanto la ONPE como el JNE recibieron el presupuesto para estas campañas de manera tardía, lo cual pudo generar que las actividades de difusión iniciaran con retraso.

A pesar de los esfuerzos de las autoridades electorales, distintos estudios de opinión llevados adelante en las semanas previas a la jornada electoral revelan el bajo nivel de conocimiento de las reformas entre el electorado. Las encuestas consultadas por la Misión dan cuenta que, a menos de dos semanas de la votación, el porcentaje del electorado que decía sentirse bien informado respecto a las propuestas sometidas a referéndum no superaba el 35%¹⁰. Al respecto, se recomienda a las autoridades electorales organizar mesas de debate ciudadano, donde los actores interesados presenten los pros y contras de cada uno de los proyectos a consultar para coadyuvar a difundir la información que precisa el ciudadano para emitir un voto reflexivo.

Por último, y con el objeto de impulsar el debate público y promover un voto informado, se recomienda que de cara a futuros referéndum se reconsidere el alcance y la aplicación de las normas de neutralidad a este tipo de procesos. Cuando se invita la ciudadanía a participar en la toma de decisiones públicas es fundamental crear las condiciones necesarias para un robusto diálogo político en que todos los actores involucrados puedan dar a conocer su postura. La Misión considera que tanto el Ejecutivo como las y los congresistas deberían poder manifestar su posición frente a los temas consultados, pero cuidando que se garanticen condiciones de equidad entre las campañas que están a favor y en contra de las reformas.

Financiamiento político-electoral

La Misión observó que el proceso de referéndum constitucional no está contemplado dentro las normas que regulan la supervisión de fondos en el Perú. Funcionarios de la ONPE confirmaron que, bajo el marco normativo vigente, la autoridad electoral no tiene facultades para controlar el origen y destino de los fondos que se utilizan en las campañas a favor o en contra de cada tema consultado. Este hecho contrasta con la regulación que, positivamente, se ha dado para otros ejercicios de democracia directa, como los procedimientos de consulta popular revocatorias.

Por otra parte, la normativa actual no prevé mecanismos de financiamiento público, ya sea directo o indirecto, para quienes están interesados en promover alguna de las opciones sometidas a consulta. Representantes de distintos partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil manifestaron a la Misión que la falta de recursos limitó sus posibilidades de hacer campaña.

Con el objeto promover el debate público y fortalecer el voto informado, la Misión recomienda evaluar la posibilidad de implementar una franja electoral gratuita, tanto en radio como en televisión, para que tanto los partidos como las organizaciones de la sociedad civil que deseen involucrarse en el proceso de referéndum puedan dar a conocer su postura. Se sugiere asimismo regular los mecanismos de rendición de cuentas y control de gastos que deberán aplicarse en futuros procesos de referéndum.

¹⁰ Según encuestas del Instituto de Estudios Peruanos y Datum Internacional S.A.

Voto electrónico presencial (VEP)

En la jornada del 9 de diciembre, el voto electrónico se implementó en 39 distritos, en los que se encontraban registrados 1.733.785 ciudadanos, es decir, aproximadamente el 7,1% del electorado. Esta cifra supone un aumento significativo respecto a las elecciones presidenciales 2016, en las que sólo un 3,2% de los electores podían emitir su voto a través de esta tecnología. El uso de esta solución tecnológica, significó una importante mejora dado que, comparativamente, los tiempos para el escrutinio y divulgación de resultados de los distritos que utilizaron el VEP fueron notoriamente más cortos, otorgando información sobre el 99,96% de las mesas de voto electrónico a dos horas del cierre de los locales de votación.

La ONPE informó a la Misión que la solución tecnológica VEP aplica estándares internacionales en sus componentes, como la tarjeta inteligente. Asimismo, que ofrece garantía de protección en los datos utilizando un estándar de seguridad avanzado de encriptación. Según la información recibida, la ONPE realiza ajustes al sistema operativo de las tabletas eliminando funcionalidades innecesarias que provienen de fábrica para alinearlos a sus requerimientos.

Asimismo, la Misión conoció que, de cara a la jornada electoral del 7 de octubre de este año, la ONPE contrató los servicios de una firma privada para que auditara tanto el hardware como el software del sistema de voto electrónico. Posteriormente, ONPE elaboró un pliego de licitación de servicio de auditoría que incluía los ajustes introducidos para atender el referéndum. Sin embargo, la autoridad electoral informó que ninguno de los oferentes cumplió los requisitos establecidos en la licitación, principalmente debido al reducido tiempo disponible para llevarla a cabo.

Con el objeto de brindar mayor confianza a todos los actores involucrados en el proceso electoral, se recomienda incorporar a la normativa vigente la obligación de realizar auditorías en las etapas pre, durante y post electoral. Se sugiere, asimismo, desarrollar actividades que acerquen la tecnología a la ciudadanía y a las organizaciones políticas. En este sentido, se debe considerar la posibilidad de realizar cursos de capacitación sobre el funcionamiento del sistema y laboratorios de trabajo en los que ingenieros informáticos (de los partidos políticos y/o de la ciudadanía) puedan analizar detalladamente y poner a prueba las soluciones tecnológicas desarrolladas por la autoridad electoral.

La Misión observó, por otra parte, que el reglamento de Voto Electrónico menciona en su art. No. 23 la posibilidad de que, al cierre de la jornada electoral, se realice una revisión y cotejo de los certificados que arroja el sistema electrónico con los resultados que surgen del recuento de los votos impresos. Se constató que el reglamento no especifica la forma en que debe ejecutarse este procedimiento de verificación ni el alcance del mismo (número de mesas al que se aplica). Estos aspectos se encuentran regulados en un documento de procedimiento de carácter interno de la ONPE. La Misión recomienda desarrollar un reglamento, que sea de conocimiento público, en el que se especifique cómo debe llevarse adelante el proceso de verificación, así como desarrollar los procedimientos que deben seguirse en caso de que el recuento no cuadre con los resultados del escrutinio electrónico.

Organización Electoral

– Calendario Electoral

El 10 de octubre de 2018, el Jurado Nacional de Elecciones emitió una resolución¹¹ en la que establece disposiciones a fin de compatibilizar el cronograma electoral y las actividades que realizan los organismos electorales con el propósito de celebrar el referéndum nacional el día 9 de diciembre. En esta resolución se detalla “que existe una discrepancia entre el plazo para la ejecución del referéndum de ratificación de reformas constitucionales y el cronograma electoral establecido por la Ley Orgánica de Elecciones”, particularmente aquellas referidas al padrón electoral y sorteo de miembros de mesa.

Sumado a lo anterior, las autoridades electorales informaron a la Misión que el presupuesto necesario fue recibido de manera tardía lo cual también dificultó el quehacer de estas instituciones y conllevó a que diversos aspectos relativos a la organización de los comicios tuvieran que ser modificados o realizados de manera más expedita para poder cumplir con el plazo propuesto.

La Misión recomienda evaluar los plazos aplicables para ejercicios de participación ciudadana, incluyendo la reforma constitucional por vía de referéndum, de manera que permita a las autoridades electorales cumplir a cabalidad con todas las etapas y procedimientos establecidos para los procesos electorales.

– Despliegue y repliegue de material electoral

La Misión observó parte del despliegue de material electoral en el almacén localizado en Santanita, desde donde se despachaban los paquetes hacia las diferentes oficinas descentralizadas de procesos electorales (ODPE). En este proceso, la Misión constató que, pese a que todos los paquetes contaban con un código QR diferenciado que contenía la información y detalle de su contenido, en la práctica, esta tecnología no era utilizada. Según lo observado, el despacho de materiales a las ODPEs era cotejado mediante un *checklist* por un agente de seguridad y un representante de ONPE, quienes informaron que este control era utilizado para el despacho, entrega y recepción del material, así como para el pago de servicios de transporte.

Para hacer estos procesos más eficientes y dar mejor uso a la tecnología ya disponible, la Misión recomienda extender el uso de los códigos QR a todas las etapas necesarias del despliegue de material electoral. Por otro lado, y respecto al repliegue de sobres que contenían las actas en las ODPEs, la Misión recomienda la revisión de este proceso para optimizar los tiempos y así contribuir a la divulgación más rápida de resultados electorales.

– Funcionamiento de las mesas de sufragio

Para el referéndum nacional fueron convocados los mismos miembros de mesa que para la elección regional y municipal de octubre de 2018. Según los datos proporcionados por la ONPE, entre el 3 de septiembre y el 10 de octubre la institución logró capacitar al 55% de los miembros de mesa requeridos. De cara a los comicios del 9 de diciembre, el porcentaje de capacitación total fue de 27.39%. Llama la atención que únicamente el 8.09% de los miembros de mesa para voto electrónico presencial hayan asistido a la capacitación.

¹¹ Nº 3234-2018-JNE

La Misión considera que el hecho de haber participado en una reciente elección no garantiza que los miembros de mesa conozcan el material electoral para el referéndum, así como los criterios de validez de cada voto dentro de la misma papeleta y otras particularidades como, por ejemplo, que algunos electores únicamente estaban habilitados para votar en referéndum mas no en la segunda elección regional.

En cuanto a la instalación de las mesas, la normativa electoral vigente establece que deben estar abiertas desde las 8:00 am a las 4:00 pm el día de la elección. Los miembros de mesa son convocados 30 minutos antes del horario de apertura, sin embargo, no se permite integrar la mesa con miembros suplentes sino hasta las 8:30 am. En los casos en que una mesa no cuente con al menos tres miembros titulares y/o suplentes, se debe convocar a un ciudadano/a de la fila para poder instalar la mesa.

De acuerdo con los informes proporcionados por la ONPE, alrededor de las 10:00 am, dos horas después del horario que deben abrir las mesas, únicamente el 49% de las mesas habían sido instaladas. Este número aumentó progresivamente y llegó hasta casi su totalidad para las 12 del mediodía, según los datos proporcionados a la Misión. Durante este periodo de tiempo, la Misión observó que ante la negativa de los ciudadanos de la fila de integrar la mesa voluntariamente, los mismos se organizaban a través de colectas que luego ofrecían a cambio de aceptar ser parte de la mesa. Estos retrasos causaron descontento entre los electores que se acercaron a sus mesas para ejercer el sufragio en horas tempranas de la mañana.

El retraso en la instalación de las mesas no es una novedad en Perú. La OEA ha observado este problema en las elecciones de 2011, 2014 y 2016. A pesar de haber incorporado multas y sanciones para aquellos ciudadanos que no se presenten para cumplir con sus funciones de miembro de mesa, estas medidas no han sido efectivas. La Misión considera que esta situación es perjudicial y no abona a la cultura democrática del país. Asimismo, desea hacer un llamado a las autoridades peruanas a considerar nuevas alternativas basadas en incentivos para solucionar estos problemas a través de políticas públicas destinadas a reforzar la educación ciudadana y el compromiso cívico.

Como parte de estos esfuerzos, la Misión recomienda convocar a los miembros de mesa con mayor antelación, establecer que una vez llegado el horario de inicio de la jornada, la mesa deba conformarse sea con miembros titulares, suplentes, o de la fila, según sea el caso; considerar un incentivo económico para aquellos ciudadanos que sean sorteados. Finalmente, la Misión considera que las capacitaciones deben ser un requisito para integrar la mesa.

Agradecimientos

La Misión agradece la colaboración brindada por las autoridades electorales para que sus expertos pudieran acceder a toda la información necesaria para la elaboración de este informe. Extiende asimismo su agradecimiento a las autoridades de gobierno; a los actores políticos; así como representantes de organizaciones de la sociedad civil y de la academia.

La Misión expresa su gratitud por las contribuciones financieras de Bolivia, Honduras, México, Colombia, Chile y Estados Unidos, que posibilitaron el despliegue de esta Misión en Perú. En los próximos meses, la Misión presentará un informe ante el Consejo Permanente de la OEA, el cual profundizará los hallazgos y recomendaciones preliminares abordados en este documento.