

Perú: reforma política y elecciones en tiempos de covid-19

Milagros Campos Ramos*

Perú

Resumen: el artículo aborda los principales problemas que afronta la democracia en el Perú durante la lucha contra el covid-19. Para contener la pandemia, el Gobierno ha recurrido a las facultades constitucionales, mientras el Estado constitucional de derecho exige control político para la vigencia de la democracia; por esta razón se analizan los mecanismos de control parlamentario y jurisdiccional. En una primera parte se aborda la afectación de derechos, particularmente de los ciudadanos en condición de vulnerabilidad. En una segunda parte se analiza el estado del debate de la reforma política y el contexto en el que se realizarán las elecciones del bicentenario de la independencia.

Palabras clave: covid-19, Estado constitucional de derecho, elecciones.

Introducción

El caso cero del covid-19 se confirmó en el Perú el día 6 de marzo de 2020. El año 2019 fue crítico para el Perú. Por primera vez se había disuelto el Congreso en un contexto de desentendimientos entre Ejecutivo y Legislativo que se inició con la elección de 2016. El Congreso fue electo en la primera vuelta y la presidencia se decidió en segunda vuelta. Fue electo Pedro Pablo Kuczynski, cuyo partido político consiguió el 14% de los escaños, mientras que Fuerza Popular obtuvo el 56%.¹ Por primera vez en la historia peruana se configuró lo que se conoce como gobierno dividido. Interpelaciones, censuras y votos de confianza denegados fueron el

* Magíster en Ciencia Política; abogada. Profesora de la Pontificia Universidad Católica. Integró la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política; miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. milagros.campos@puccp.pe.

¹ Resolución n.º 0660-2016-JNE, diario oficial *El Peruano*, 1 de junio de 2016.

escenario previo a la renuncia del presidente Kuczynski, después de librar un proceso de vacancia por permanente incapacidad moral. La presidencia fue asumida por el vicepresidente Martín Vizcarra. En medio de un escalamiento de conflictos con el Congreso, su gabinete presentó una cuestión de confianza que fue denegada, lo que habilitó la primera disolución del Congreso, convocando a elecciones parlamentarias extraordinarias. El nuevo Congreso fue electo el 26 de enero de 2020, y asume cuando ya se había declarado el estado de emergencia. A la fecha, el presidente gobierna sin una bancada de gobierno. En ese escenario analizamos el Estado de derecho y las elecciones en tiempos de covid-19.

Estado de emergencia y afectación de derechos

A los nueve días de haberse detectado el primer caso de covid-19, el presidente Martín Vizcarra declaró el estado de emergencia en todo el territorio nacional. Este es uno de los dos estados de excepción previstos en el artículo 137 de la Constitución. Procede en caso de “perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”. El presidente requiere del acuerdo del Consejo de Ministros. Como consecuencia de la declaración, se puede restringir o suspender el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito, así como el derecho a no ser detenido sino en caso de flagrancia o mandato judicial; asimismo, se debe dar cuenta al Congreso de la decisión tomada. El Gobierno dictó medidas para la contención de la pandemia, para los servicios de salud y para mitigar los problemas económicos.

El 15 de marzo, con solo 86 casos, se dispuso la cuarentena en todo el territorio nacional,² especificando las excepciones bajo las cuales los ciudadanos podrían circular, el cierre temporal de fronteras, así como el apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para el cumplimiento de las medidas dictadas. Tres días más tarde se estableció el toque de queda a nivel nacional. El incumplimiento de las medidas dictadas por el Gobierno se sancionó con detención y multas. El ministro del Interior

2 Decreto Supremo n.º 044-2020-PCM, diario oficial *El Peruano*, 15 de marzo de 2020.

dio cuenta de once mil detenciones en la primera semana.³ Las multas se fijaron entre 20 y 120 dólares.⁴

En cuanto al derecho de información, el presidente asumió la vocería dando conferencias diarias en una primera etapa. Las preguntas de la prensa, sin embargo, debían ser remitidas con anterioridad a la conferencia por lo que se consideró que se afectaba la libertad de información y, con ello, el principio democrático. Algunas demandas de información se referían a la capacidad hospitalaria, compra de mascarillas, equipos de protección y pruebas, así como a la diferencia en el registro de fallecidos por covid-19.

Con la cuarentena se suspendieron las clases presenciales, así como la asistencia a los centros de trabajo. Con ello se vio afectado el derecho a la educación, pues la virtualización y las clases por televisión tienen limitaciones. En el ámbito laboral, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en Lima, la población ocupada se contrajo en 40% entre mayo y julio. Las dificultades del trabajo remoto se ahondaron por la informalidad (72%) y el acceso a internet. Para mitigar la suspensión de labores se otorgaron bonos cuyo cobro generó aglomeraciones debido al bajo índice de bancarización de los peruanos.

Control parlamentario

El nuevo Congreso se instaló cuando el presidente ya había declarado la cuarentena. Como sus pares en la región y en el mundo tuvo que afrontar tres tipos de problemas para adaptarse a los retos de la virtualización: los tecnológicos, los jurídicos y los derivados de garantizar la calidad de sus procesos democráticos. Para sesionar de manera virtual modificó su reglamento. El proceso para llevar a cabo las sesiones de manera remota demoró algunas semanas, mientras se instalaba la plataforma google meet. Recién hacia finales de abril se normalizaron las sesiones de comisiones, fundamentalmente virtuales. En la actualidad, las sesiones del pleno son mixtas.

3 Agencia Peruana de Noticias, "Coronavirus: 11 mil detenidos por infringir estado de emergencia", *Agencia Peruana de Noticias*, 22 de marzo de 2020, acceso 31 de marzo de 2020. <https://andina.pe/agencia/noticia-coronavirus-11-mil-detenedos-infringir-estado-emergencia-789459.aspx>.

4 Decreto Supremo n.º 006-2020-IN, diario oficial *El Peruano*, 15 de abril de 2020.

Desde la primera quincena de abril de 2020 se han desarrollado sesiones regularmente. Hasta el mes de julio, 44 ministros habían sido invitados a informar, el 65 % de los casos, para abordar temas vinculados a la gestión del covid-19. Han participado por el mismo asunto más de 60 autoridades y funcionarios, tanto del Gobierno nacional como subnacional. Además de la labor que realizan las comisiones ordinarias, el 26 de marzo se creó una comisión especial multipartidaria de seguimiento a emergencia y gestión de riesgo de desastres covid-19.

Desde el 16 de marzo de 2020 se han presentado más de mil proyectos de ley, la cuarta parte de ellos busca atender los problemas derivados de la pandemia. Algunos proyectos transgreden la limitación constitucional de no presentar iniciativas parlamentarias que generen gasto. Uno de los casos más polémicos lo constituye la devolución de aportes del sistema nacional de pensiones, sistema de fondo común en el que no se acumulan los descuentos en cuentas personales. La iniciativa aprobada importa un gasto de 15 mil millones de soles.⁵ En general, se han presentado soluciones alternativas a las propuestas por el Gobierno, aprobándolas por insistencia, luego de que el Ejecutivo las observara. Tal es el caso de las iniciativas que suspendieron el cobro de peajes⁶ o que modificaron la condición laboral de personal médico;⁷ en ambos casos se afectaron contratos celebrados por el Gobierno. La observación del Ejecutivo se sustentó en la vulneración de artículos constitucionales por parte del Congreso, por lo que se recurrió al Tribunal Constitucional. Mientras tanto, las leyes se encuentran vigentes.

La Constitución ha previsto un voto de confianza para el presidente del Consejo de Ministros dentro de los 30 días siguientes a su designación, luego de una exposición y debate sobre la política general del Gobierno,

5 Proyecto de Ley n.º 133/2016-CR y otros, aprobados el 28 de agosto de 2020. La autógrafo se encuentra pendiente de promulgación u observación por el Poder Ejecutivo.

6 Ley n.º 31018, Ley que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el estado de emergencia nacional declarado a causa del brote de covid-19.

7 Ley n.º 31039, Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud.

así como de las medidas que requiere su gestión. Entre el 28 de mayo y el 11 de agosto, el Congreso recibió a tres gabinetes; la presentación del gabinete Zeballos se pospuso, debido a la urgente atención de la pandemia. En las primeras semanas de gestión del covid-19 se dieron dos cambios ministeriales en sectores clave: salud e interior. Posteriormente, vendría el cambio en el sector cultura y luego de todo el gabinete. El 3 de agosto el Congreso negó su confianza al gabinete de Pedro Cateriano. Se trata de otro hecho inédito en la historia de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Como consecuencia de ello presentó su renuncia, y el día 6 de agosto asumió como presidente del Consejo de Ministros Walter Martos, quien recibió la confianza días más tarde.

En el marco de relaciones de colaboración entre poderes del Estado, el Ejecutivo solicitó en dos ocasiones al Congreso la delegación de facultades legislativas a fin de dictar decretos legislativos en el contexto de la gestión de la pandemia. Se dictaron 60 decretos legislativos, 47 directamente vinculados a la emergencia sanitaria.

En relación con los decretos de urgencia en materia económica y financiera, desde el 16 de marzo se han dictado 69 vinculados a temas de gestión de la lucha contra el covid-19. Corresponde a la Comisión de Constitución emitir opinión dentro de los quince días hábiles de recibido el oficio y el expediente. Sin embargo, es la misma comisión la que tiene a su cargo el debate y la aprobación de los dictámenes relativos a las reformas electorales para el proceso de abril de 2021 antes del 28 de septiembre; como consecuencia de ello, el control de la mayor parte de estas normas se encuentra pendiente.

Control de la declaratoria de emergencia

El estado de emergencia se ha dado dentro de los límites constitucionales en dieciséis normas sucesivas, en las que se fue prorrogando el plazo y modificando las condiciones, focalizando la cuarentena en distintas zonas del país, de lo que se ha dado cuenta formalmente al Congreso. Sin embargo, la fundamentación de las razones de la prórroga no se ha hecho ante el Congreso, como ocurre en otros países; más bien, esta explicación ha sido brindada en múltiples conferencias de prensa por el propio presidente de la República, acompañado de sus ministros.

Control jurisdiccional

El Poder Judicial y el Tribunal Constitucional concurren en el control durante los regímenes de excepción, a través de las acciones de garantía constitucional previstas en el artículo 200 de la Constitución. El Código Procesal Constitucional, en el artículo 23, ha previsto la plena vigencia de los procesos constitucionales durante los regímenes de excepción. El control judicial recae en el tipo de derecho afectado y en las razones que sustentan el acto restrictivo de este. Se examina la razonabilidad y proporcionalidad del acto restrictivo.

La cuarentena afectó el derecho de acceso a la justicia y a una tutela efectiva debido a la suspensión de labores del personal de justicia y, por tanto, de la atención regular. Si bien se dispuso la suspensión de los plazos procesales y administrativos hasta que terminara la cuarentena, el 30 de junio de 2020, y se habilitaron mesas de partes electrónicas en las sedes judiciales que cuentan con expedientes electrónicos, la brecha digital ha generado desigualdades en el acceso a una justicia oportuna. Los esfuerzos realizados por el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional han facilitado audiencias a través de videoconferencias. En el caso del Tribunal Constitucional, el 7 de abril llevó a cabo su primera sesión virtual.

Con fecha 19 de junio de 2020, el Tribunal Constitucional dictó una importante sentencia recaída en el expediente 05436-2014-PHC/TC, que establece parámetros aplicables para la atención del problema carcelario frente al covid-19. Se exhorta al Ministerio de Justicia a evaluar y atender aspectos concretos de la problemática carcelaria y al sector economía a suministrar los recursos. Alude a “la técnica del estado de cosas inconstitucional a fin de evitar mayores vulneraciones a los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad, más aún en contextos acuciantes como las emergencias sanitarias, como es el caso del covid-19”. Invoca al llamado realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para enfrentar la gravísima situación de las personas privadas de la libertad y a adoptar medidas urgentes para garantizar la salud y la integridad de esta población y de sus familias, frente a los efectos de la pandemia del covid-19.

Medidas para contener la pandemia en grupos vulnerables

El covid-19 ha visibilizado la fragilidad de los servicios del Estado peruano, sus deficiencias estructurales, así como la desigualdad. Si bien el coronavirus puede afectar a todas las personas, hay grupos más vulnerables.

Un primer grupo es el de las personas privadas de libertad. El hacinamiento, según los reportes de la Defensoría del Pueblo,⁸ alcanza un 140% en promedio a nivel nacional y llega a pasar el 500% en algunos penales. Los contagios y las muertes en los centros penitenciarios trajeron como consecuencia motines y denuncias de familiares preocupados demandando mejores condiciones de salud. Algunos presentaron recursos de *habeas corpus*. El Ejecutivo concedió algunas gracias presidenciales que estaban bajo su competencia y solicitó delegación de facultades legislativas al Congreso, por medio de decretos legislativos, para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles, así como para optimizar la aplicación de vigilancia electrónica personal como medida coercitiva personal.

Otro grupo vulnerable han sido las mujeres. La Defensoría del Pueblo y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables han reportado casos de violencia y han advertido que podrían desencadenar en feminicidios. Asimismo, señalan que se reporta un alto número de desapariciones.⁹ El Gobierno dictó un decreto legislativo en el que establece medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de violencia, mujeres e integrantes del grupo familiar, al tiempo que facilita mecanismos de denuncia y ayuda no presenciales.

En el caso de las comunidades indígenas en zonas rurales del país, la Defensoría del Pueblo ha invocado a los tres niveles de gobierno para atender la falta de acceso a los servicios públicos esenciales como agua y saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, internet y transporte

8 Defensoría del Pueblo, “Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria”, *Serie Informes Especiales*, n.º 03-2020-DP, acceso el 17 de mayo 2020, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-003-2020-DP.pdf>; Defensoría del Pueblo, “Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria, Tema II: Medidas para reducir el hacinamiento en el sistema penitenciario frente a la emergencia generada por la COVID-19”, *Serie Informes Especiales*, n.º 08-2020-DP, acceso el 17 de mayo 2020, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-008-2020-DP.pdf>.

9 Defensoría del Pueblo, “¿Qué pasó con ella?”, *Reporte Igualdad y No Violencia*, n.º 6, julio de 2020, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1220237/Reporte_N_6_-_Qu%C3%A9_pas%C3%B3_con_ellas.pdf.

que agravan las condiciones en las que enfrentan la pandemia.¹⁰ A los problemas de escasez de pruebas y medicamentos para atender la pandemia se suma la afectación de otros derechos como el acceso a educación, pues solo el 3 % de alumnos en zonas rurales accede a internet.¹¹

El Gobierno dictó dos decretos legislativos para atender la problemática de los derechos de los pueblos indígenas u originarios. El primero, que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios busca, entre otras medidas, garantizar el cumplimiento de los derechos lingüísticos en su dimensión individual promoviendo la prestación de servicios públicos en la lengua materna. Otra norma facilitó que el programa de alimentación escolar incluya excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad.

Otros grupos vulnerables han sido los migrantes venezolanos, los desplazados que querían ejercer su derecho al retorno al haber perdido sus trabajos o fuente de ingresos habituales –se les conoció como los caminantes–, las personas LGTBIQ –particularmente cuando se estableció por Decreto Supremo 057-2020-PCM un régimen de salidas diferenciadas para hombres y mujeres a realizar compras de abastecimiento de comida y medicinas–. A ellos se añaden los trabajadores informales, cuya situación económica les impidió permanecer en cuarentena severa.

Reforma política y elecciones

Las próximas elecciones generales han sido convocadas para el 11 de abril de 2021.¹² Se trata de elecciones generales simultáneas en las que se va a renovar al Ejecutivo y a los 130 congresistas. De acuerdo con el sistema electoral, si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

10 Defensoría del Pueblo, “Defensoría del Pueblo: urge reforzar atención y contener avance del COVID-19 en comunidades indígenas”, Defensoría del Pueblo, 9 de agosto 2020, <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urge-reforzar-atencion-y-contener-avance-del-covid-19-en-comunidades-indigenas/>.

11 Martín Benavides Abanto, “Exposición en la sesión conjunta virtual de las Comisiones de Fiscalización y de Educación” (Congreso de la República, 18 de agosto de 2020).

12 Decreto Supremo n.º 122-2020-PCM, diario oficial *El Peruano*, 9 de julio de 2020.

En 2019, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, nombrada por el presidente Vizcarra, presentó un informe con propuestas para una reforma integral en los sistemas de gobierno, electoral y de partidos. El informe desarrolló un diagnóstico de los problemas que enfrenta la política peruana en cuatro grandes ejes: a) la existencia de partidos políticos y movimientos regionales precarios y poco representativos; b) una política altamente vulnerable a prácticas de corrupción, con escasa rendición de cuentas; c) gobernabilidad y control político en el sistema de gobierno; d) limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos.

Se aprobaron algunas reformas, la disolución del Congreso dejó pendiente el debate y la aprobación de otras. La pandemia cambió la agenda pues actualmente el Congreso debate normas para realizar las elecciones con los protocolos de salud. En este contexto, los principales organismos electorales están en proceso de renovación de sus miembros debido al vencimiento del periodo de designación.

Democracia interna

La comisión de reforma política propuso elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). Con ello se buscaba dar mayor legitimidad al sistema político y permitir que los ciudadanos participen en la renovación y selección de candidatos usando el voto preferencial, así como colocar un filtro para reducir el número de partidos políticos, excluyendo a aquellos con pocas preferencias electorales. Así, los partidos aptos para competir en elecciones generales tendrían que pasar una barrera del 1,5 % de electores a nivel nacional en las primarias.

En julio de 2019 el Congreso aprobó las primeras PASO, que fueron suspendidas en el contexto de la pandemia. Recientemente se aprobaron las reglas excepcionales de democracia interna,¹³ las cuales se prevé que sean organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales y que los candidatos se elijan por votación de los afiliados o de manera indirecta a través de delegados. El problema que deben librar es que la elección de

¹³ El día 22 de agosto de 2020 se publicó la Ley n.º 31038, Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las elecciones generales de 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por el covid-19 que regula, entre otros temas, las modalidades de elecciones internas.

delegados se encuentra pendiente en varios partidos políticos. La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece mecanismos de votación, manuales o electrónicos, presenciales o no presenciales, para lo cual dispone las auditorías que correspondan y la publicidad de sus resultados.

La norma aprobada establece que los candidatos en las elecciones internas deben estar afiliados a la organización política por la que postulan, habilitando tal registro hasta el 30 de septiembre. La ley vigente prevé que se pueda designar hasta el 20% de las listas parlamentarias.

Debido a la restricción de las libertades de tránsito y reunión, se había suspendido la inscripción de nuevos partidos políticos y la adecuación al número mínimo de afiliados que había señalado la ley. El plazo extraordinario otorgado para la inscripción de nuevos partidos venció el 30 de septiembre.

Financiamiento político y de campañas

Uno de los principales retos para las democracias lo constituye reducir la vulnerabilidad de los partidos políticos ante las fuentes de dinero ilícito; al efecto, el Perú ha modificado la regulación del financiamiento a los partidos y a las campañas en los últimos años. El referéndum de 2018 llevó las siguientes reglas a rango constitucional: a) el financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado; b) se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas; c) el financiamiento público promueve la participación y el fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad; d) el financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, los topes y las restricciones correspondientes; e) el financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva; f) solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto.

Respecto del financiamiento público,¹⁴ lo reciben solo los partidos políticos que obtienen representación en el Congreso. Debe utilizarse hasta el 50% en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión. El 50% restante, en gastos ordinarios, mobiliario o inmuebles

¹⁴ Las disposiciones sobre financiamiento comentadas se encuentran en la Ley n.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, diario oficial *El Peruano*, 1 de noviembre de 2003.

para el funcionamiento de los comités partidarios. Estos no son recursos de campaña.

El financiamiento privado tiene una regulación específica y topes para las donaciones. Todo aporte privado en dinero, que supere los 1.200 dólares aproximadamente, se realiza a través de entidades del sistema financiero. El financiamiento ilegal genera sanciones administrativas, civiles y penales; asimismo, se establecen sanciones políticas leves, graves y muy graves. El año pasado se aprobaron delitos que fueron incorporados al Código Penal.¹⁵

La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización. Una vez entregados los informes tiene cuatro meses para pronunciarse sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables dispuestas. Vencido dicho plazo, no procede la imposición de sanción alguna. Este plazo constituye una limitación, más aún cuando se trata de elecciones parlamentarias, pues, en la práctica, el voto preferencial multiplica las campañas lo que dificulta la fiscalización en un periodo tan corto.

Campañas electorales

Este año, la campaña de elecciones parlamentarias extraordinarias estrenó nuevas reglas: la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos solo se puede realizar mediante financiamiento público indirecto. La franja electoral se aplica desde los treinta hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales, en medios de propiedad privada o del Estado.

Además de las limitaciones señaladas, la lucha contra el covid-19 restringe las formas en las que pueden realizarse las campañas. Aún no sabemos si para esa fecha se habrá levantado el estado de emergencia que limita las reuniones y la libertad de tránsito. Sin embargo, los protocolos exigirán nuevas formas de comunicación política y campaña electoral a partir de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

En el contexto del covid-19, un dato relevante para las campañas electorales 2.0 es que el Perú se encuentra rezagado en el puesto 98 de 141 del Índice Global de Competitividad de 2019 respecto del acceso a

¹⁵ Ley n.º 30997, Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de Financiamiento prohibido de organizaciones políticas, diario oficial *El Peruano*, 27 de agosto de 2019.

las TIC.¹⁶ De acuerdo con Ipsos, el 78 % de la población en zona urbana entre 18 y setenta años está conectada a redes sociales; las redes preferidas son Facebook (96 %), WhatsApp (86 %) e Instagram (60 %), mientras Twitter es usado por un 29 %.¹⁷ La brecha digital mantiene excluidos a los ciudadanos en zonas rurales. Se señala que la campaña en redes puede estar sometida a los riesgos de noticias falsas.

El Congreso aprobó la eliminación del voto preferencial, sin embargo, dispuso su vigencia para las elecciones de 2021.¹⁸ Además de demorar el tiempo de votación por elector, de darle mayor complejidad al escrutinio y retrasar la proclamación de resultados, tiene efectos en la campaña electoral. De hecho, además de las campañas presidenciales, todos los candidatos a ocupar escaños realizan campaña de manera individual y de acuerdo con sus recursos.

Paridad y alternancia

El Perú estrena para las elecciones de abril la primera ley que establece paridad y alternancia. La norma recientemente aprobada señala que los candidatos a la presidencia y vicepresidencias, así como al Congreso deben incluir, por lo menos, a una mujer o a un hombre en su conformación, ubicados intercaladamente. En las listas parlamentarias, el criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política.

La representación parlamentaria femenina se duplicó desde que fue implementada la cuota electoral en el año 2000. En 2016 llegó al 28 % y en el último proceso electoral a 26 %. La participación política de las mujeres se ha incrementado; en las elecciones de 2020 llegó al 40 % de las

16 Klaus Schwab, *The Global Competitiveness Report, 2019* (Ginebra: World Economic Forum, 2019), acceso el 23 de julio de 2020, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

17 Ipsos Perú, "Uso de Redes Sociales entre peruanos conectados 2020", *Ipsos*, 6 de agosto de 2020, acceso el 7 de agosto de 2020, <https://www.ipsos.com/es-pe/uso-de-redes-sociales-entre-peruanos-conectados-2020>.

18 Primera disposición transitoria y complementaria de la Ley n.º 30996, Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional, diario oficial *El Peruano*, 27 de agosto de 2019.

listas en promedio.¹⁹ Sin embargo, su posición en las listas no fue alterada con candidatos varones. En esta próxima elección se verá el efecto de la alternancia, a pesar de mantenerse el voto preferencial.

Minorías, inclusión y accesibilidad

En el Perú el voto es obligatorio. Quienes no asistan a votar sin causa justificada deben pagar una multa que varía de acuerdo con la clasificación del distrito por criterio de pobreza extrema, pobreza o no pobre. Las reglas excepcionales recientemente aprobadas eximen del pago de multa a las personas en grupos de riesgo para covid-19, identificadas por la autoridad nacional sanitaria, que no asistan a votar. En las últimas elecciones la participación electoral alcanzó el 74 %.²⁰ La participación es menor en zonas rurales, así como entre peruanos en el exterior. En el contexto de la pandemia, algunos de los grupos vulnerables pueden ver afectado el ejercicio de sus derechos políticos, lo que profundiza la exclusión.

La pandemia expuso la situación de los informales como población vulnerable pues al depender del trabajo diario se vieron afectados económicamente por las medidas de contención. Muchos decidieron retornar a sus provincias de origen. A la fecha no se conoce cuántos de ellos tenían registrada su dirección en el domicilio previo, lo que les impedirá votar.

En el caso de las personas con discapacidad se han reportado problemas de accesibilidad en locales de votación. Otra dificultad es que existe un subregistro y, en las actuales circunstancias, será muy difícil que pueda dársele solución.

En relación con los ciudadanos de las comunidades indígenas y pueblos originarios, casi 4 millones de personas hablan 47 lenguas indígenas u originarias, pero acceden a servicios públicos solo en español. No hay cuota que asegure la participación de ciudadanos indígenas o afrodescendientes, a diferencia de lo que ocurre en las elecciones subnacionales. La comisión de reforma política planteó la creación de una circunscripción

¹⁹ Jurado Nacional de Elecciones, "Reporte Electoral n.º 9", agosto de 2020.

²⁰ Oficina Nacional de Procesos Electorales, "Resultados de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020", acceso el 25 de febrero de 2020, <http://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/PRECE2020/Participacion>.

para las comunidades indígenas. Piero Corvetto²¹ explica la situación de discriminación lingüística que sufren, pues, si bien la Oficina Nacional de Procesos Electorales ha incluido el desarrollo de capacitaciones y difusión de información electoral por medios radiales en lenguas indígenas u originarias, no se cuenta con material electoral impreso ni de capacitación electoral en otras lenguas. Ello conlleva ausentismo, error material en la emisión del voto y error material en el escrutinio en mesa.

El Congreso peruano está conformado por 130 congresistas, elegidos en 27 circunscripciones, trazadas sobre las regiones del país con criterio poblacional. Recientemente, se ha creado la última para los peruanos en el exterior. Sin embargo, al no incrementarse el número de congresistas, se muestra una desproporción y algunas circunscripciones, como Lima, con un nivel de subrepresentación.

Implementación de tecnología

El Perú aplica el sistema de voto electrónico presencial para un 7% de electores.²² Desde el Congreso se ha cuestionado el sistema y la ausencia de auditorías independientes.

El Congreso ha planteado que la jornada electoral se extienda desde las 7 a. m. hasta las 7 p. m. No está previsto el voto anticipado, el voto postal o el voto no presencial por internet. Estas fórmulas fueron planteadas ante la comisión de Constitución pero no se incorporaron en el dictamen. La comisión de reforma política había planteado el voto postal para peruanos en el exterior, con ello se pretendía mejorar la participación.

Observación electoral

La observación electoral es una práctica regular y de la mayor relevancia en el Perú. La ley orgánica de elecciones regula la observación electoral de las organizaciones no gubernamentales. Establece que los ciudadanos pueden ser acreditados por sus instituciones para participar como observadores en elecciones y consultas populares, siempre que no sean

²¹ Piero Corvetto Salinas, "Plan de trabajo: sembrando confianza", julio de 2020.

²² Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA), "Informe Preliminar Perú", acceso 23 de julio de 2020, <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Preliminar-MOE-Peru2020-FINAL.pdf>.

candidatos, militantes o personeros de agrupaciones políticas o miembros de órganos electorales. El Jurado Nacional de Elecciones invita a organizaciones internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea, entre otras, en virtud de convenios de asistencia recíproca celebrados por el Estado peruano.

El Reglamento de Observadores en Procesos Electorales define la observación electoral como la actividad de registro de incidencias de un proceso electoral desarrollada de manera planificada y organizada por personas jurídicas nacionales o internacionales con el propósito de analizarla para formular apreciaciones y recomendaciones que contribuyan a mejorar la integridad y la eficacia de los procesos electorales, así como a promover oportunidades de intercambio de experiencias y buenas prácticas. Los observadores electorales nacionales son las personas jurídicas domiciliadas en el Perú que se acreditan ante el Jurado Nacional de Elecciones; los observadores internacionales son organizaciones, organismos gubernamentales y no gubernamentales internacionales que cuentan con el reconocimiento para presentar observadores en un determinado proceso electoral. El Ministerio de Relaciones Exteriores remite invitación a los organismos internacionales que determina el pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

A la fecha no existe una normatividad específica para regular la observación electoral en las próximas elecciones.

Reflexiones finales

Con un estado de emergencia vigente, el Perú no ha logrado contener los efectos del covid-19. Según el portal del John Hopkins,²³ a 21 de agosto de 2020, el país era el sexto en el mundo con mayor cantidad de casos y el noveno con mayor cantidad de muertes; los resultados son peores si analizamos la ratio por número de habitantes. Adicionalmente, el reporte del *Financial Times*²⁴ muestra al Perú con un exceso de muertes de 149% respecto de los años pasados.

23 "Global Map", The Johns Hopkins Coronavirus Resource Center, acceso el 21 de agosto de 2020, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

24 Financial Times, "Coronavirus tracked: The latest figures as countries fight Covid-19", *Financial Times*, 2 de enero de 2021, acceso 15 de julio de 2020, <https://www.ft.com/content/a2901ce8-5eb7-4633-b89c-cbdf5b386938>.

El covid-19 reveló la debilidad del Estado peruano, particularmente en los servicios de salud, infraestructura, déficit en agua y conectividad. También dificultades en la gestión pública que fueron evidentes en el retraso de compras públicas de pruebas, equipos de protección personal, entre otras.

La cuarentena ha traído consecuencias graves en la economía. Carlos Ganoza²⁵ lo ha caracterizado como el “coronashock”, la patología económica causada por el covid-19 y por las condiciones preexistentes. Explica que en el caso peruano había una composición deficiente del aparato productivo, con un sector no transable grande e ineficiente y baja recaudación, 14,4% del producto interno bruto (PBI). Con el coronavirus, el PBI cayó en 30% en el segundo trimestre de 2020.²⁶ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, 6 millones de personas dejaron de trabajar en el segundo trimestre de 2020. Estos indicadores no solo muestran el grave impacto económico a pesar de la estabilidad macroeconómica que Perú podía mostrar, sino el posible incremento de los niveles de pobreza. Las crisis económicas ponen en riesgo la democracia; como señala la Carta Democrática, la democracia y el “desarrollo económico son interdependientes y se refuerzan mutuamente” y “deben ser interpretados e implementados de manera simultánea e indisoluble”.

Las elecciones están convocadas. En los meses que restan, con un calendario apretado, se designarán nuevas autoridades electorales; se debatirán normas complementarias para el financiamiento de partidos políticos durante la campaña; los ciudadanos que deseen postular deben afiliarse a un partido para participar de las elecciones internas; deben realizarse las elecciones de delegados para las elecciones internas, entre otras actividades preelectorales. Las elecciones del bicentenario estrenan dos nuevas reglas: la elección de representantes por la circunscripción de peruanos en el exterior, así como paridad y alternancia.

Los retos para las nuevas autoridades electorales son inmensos, tanto en la etapa previa al proceso electoral como el día de las elecciones y

25 Carlos Ganoza, et al. *Coronashock. ¿Cómo reactivar la economía?* (Lima: Penguin Random House Grupo Editorial, 2020).

26 Instituto Nacional de Estadística e Informática, “Informe técnico: comportamiento de la economía peruana en el segundo trimestre de 2020”, n.º 3, INEI, agosto de 2020.

en la etapa posterior. Estas incluyen la realización de elecciones internas, la inscripción de listas y la regulación de las campañas en el contexto de la pandemia. Debe facilitarse el uso de medios electrónicos en todo el proceso, incluyendo los posibles recursos que partidos y candidatos presenten. Un tema fundamental es asegurar la participación política de los grupos vulnerables. La ampliación de la jornada debe tener otras disposiciones para evitar aglomeraciones y establecer los protocolos de salud para prevenir el contagio. Aun así, una de las principales amenazas es una menor participación electoral.

Las políticas públicas que propongan soluciones a las debilidades estatales evidenciadas por la pandemia deben ser parte de la agenda del debate político electoral. Existen 24 partidos políticos inscritos. Las encuestas muestran que quienes lideran las preferencias, aunque con porcentajes bajos, no están afiliados a ningún partido. Actualmente, solo el 9,2% de congresistas tiene experiencia previa. Ninguno puede ser reelecto al haberse aprobado la prohibición de reelección parlamentaria. Entre las reformas que deberá debatir el próximo Congreso debe contemplarse la eliminación de esta limitación. Se requiere dar incentivos para una carrera política y otras medidas que fortalezcan las instituciones democráticas.

Bibliografía

Agencia Peruana de Noticias. "Coronavirus: 11 mil detenidos por infringir estado de emergencia". Agencia Peruana de Lima, 22 de marzo de 2020. Acceso 31 de marzo de 2020. <https://andina.pe/agencia/noticia-coronavirus-11-mil-detenidos-infringir-estado-emergencia-789459.aspx>.

Defensoría del Pueblo. "Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria". *Serie Informes Especiales*, n.º 03-2020-DP. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-003-2020-DP.pdf>.

Defensoría del Pueblo. "Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria. Tema II: Medidas para reducir el hacinamiento en el sistema penitenciario frente a la emergencia generada por la COVID-19". *Serie Informes Especiales*, n.º 08-2020-DP. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-008-2020-DP.pdf>.

Defensoría del Pueblo. “¿Qué pasó con ella?”. *Reporte Igualdad y No Violencia*, n.º 6, julio de 2020. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1220237/Reprte_N_6_-_Qu%C3%A9_pas%C3%B3_con_ellas.pdf.

Defensoría del Pueblo. “Defensoría del Pueblo: urge reforzar atención y contener avance del COVID-19 en comunidades indígenas”. Defensoría del Pueblo, 9 de agosto de 2020. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urge-reforzar-atencion-y-contener-avance-del-covid-19-en-comunidades-indigenas/>.

Financial Times. “Coronavirus tracked: The latest figures as countries fight Covid-19”. *Financial Times*, 2 de enero de 2021. Acceso 15 de julio de 2020. <https://www.ft.com/content/a2901ce8-5eb7-4633-b89c-cbdf5b386938>.

Ganoza, Carlos, Carolina Trivelli, Hugo Ñopo y Piero Ghezzi. *Coronashock. ¿Cómo reactivar la economía?* Lima: Penguin Random House Grupo Editorial, 2020.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. “Informe técnico: comportamiento de la economía peruana en el segundo trimestre de 2020”, n.º 3. INEI, agosto de 2020.

Ipsos Perú. “Uso de Redes Sociales entre peruanos conectados 2020”. *Ipsos*, 6 de agosto de 2020. <https://www.ipsos.com/es-pe/uso-de-redes-sociales-entre-peruanos-conectados-2020>.

Jurado Nacional de Elecciones. “Reporte Electoral n.º 9”. agosto de 2020.

Martín Benavides Abanto. “Exposición en la sesión conjunta virtual de las Comisiones de Fiscalización y de Educación”. Congreso de la República, 18 de agosto de 2020.

Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA). “Informe Preliminar Perú”. Acceso 23 de julio de 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Preliminar-MOE-Peru2020-FINAL.pdf>.

Oficina Nacional de Procesos Electorales. “Resultados de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020”. Acceso el 25 de febrero de 2020. <http://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/PRECE2020/Participacion>.

Schwab, Klaus. *The Global Competitiveness Report, 2019*. Ginebra: World Economic Forum, 2019. Acceso el 23 de julio de 2020. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

The Johns Hopkins Coronavirus Resource Center. “Global Map”. Acceso el 21 de agosto de 2020. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

Normativa y Jurisprudencia

Ley n.º 28094. Ley de Organizaciones Políticas. Diario oficial *El Peruano*, 1 de noviembre de 2003.

Ley n.º 31018. Ley que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el estado de emergencia nacional declarado a causa del brote del covid-19. Diario oficial *El Peruano*, 9 de mayo de 2020.

Ley n.º 31038. Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las elecciones generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19 que regula, entre otros temas, las modalidades de elecciones internas. Diario oficial *El Peruano*, 22 de agosto de 2020.

Ley n.º 31039. Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud. Diario oficial *El Peruano*, 26 de agosto de 2020.

Ley n.º 30997. Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de Financiamiento prohibido de organizaciones políticas. Diario oficial *El Peruano*, 27 de agosto de 2019.

Ley n.º 30996. Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral Nacional. Diario oficial *El Peruano*, 27 de agosto de 2019.

Decreto Supremo n.º 044-2020-PCM. Diario oficial *El Peruano*, 15 de marzo de 2020.

Decreto Supremo n.º 122-2020-PCM. Diario oficial *El Peruano*, 9 de julio de 2020.

Decreto Supremo n.º 006-2020-IN. Diario oficial *El Peruano*, 15 de abril de 2020.

Resolución n.º 0660-2016-JNE. Diario oficial *El Peruano*, 1 de junio de 2016.