

THE
CARTER CENTER



**Declaración Preliminar
del Centro Carter Sobre las Elecciones Generales en el Perú**

14 de abril 2026

Resumen Ejecutivo

El Centro Carter desplegó una Misión de Expertos Electorales (MEE) de siete integrantes en Lima el 21 de marzo de 2026, en respuesta a una invitación del Gobierno del Perú para observar las elecciones del 12 de abril para la Presidencia de la República, el Senado, la Cámara de Diputados y el Parlamento Andino. Debido a su tamaño limitado, la MEE del Centro Carter no realizó una evaluación exhaustiva del proceso, sino que centró su análisis en aspectos clave: el marco legal, la labor de los organismos electorales, la inscripción de organizaciones políticas y candidaturas, el uso de tecnología electoral y los esfuerzos de información electoral. Si bien los integrantes del equipo visitaron algunos locales de votación en Lima Metropolitana, la misión no observó de manera exhaustiva los procedimientos de la jornada electoral.

El proceso electoral se desarrolló en un contexto de confianza decreciente tanto en las instituciones políticas como en las electorales. Los esfuerzos por reconstruir esa confianza incluyeron reformas legales y un mayor énfasis en la transparencia. Sin embargo, como contrapartida, los cambios han introducido frecuentemente mayor complejidad en el proceso, generando en ocasiones desafíos para los organismos electorales, los miembros de mesa y los electores. Estos cambios incluyen el aumento del número de mesas de sufragio, la creación de dos nuevas elecciones con la reintroducción del Senado, el requisito legal de una cédula única para las cinco elecciones, la retención de las cédulas después de la jornada electoral y la posibilidad de recuentos en algunas situaciones.

Pese a la complejidad del marco legal, la MEE del Centro Carter consideró que este aspecto del proceso fue, en términos generales, consistente con los estándares internacionales para elecciones democráticas. Las reformas a los requisitos de firmas y la reintroducción del Senado como segunda cámara contribuyeron a un elevado número de organizaciones políticas y candidaturas en la contienda electoral, ofreciendo al electorado una amplia gama de opciones en las cinco elecciones. Sin embargo, la disposición legal que cancela la inscripción de las organizaciones políticas que no obtienen representación en la nueva legislatura parece desproporcionada y podría afectar la libertad de asociación.

El sistema de administración electoral está dividido entre tres entidades constitucionales separadas: la ONPE, el JNE y el RENIEC¹. En general, estos organismos cumplieron con sus responsabilidades a pesar de los desafíos enfrentados, con una excepción notable relacionada con la distribución oportuna de los materiales para el día de la elección. Entre los logros positivos de la administración electoral se encuentran la introducción de tecnología electoral de manera adecuada, con énfasis en la transparencia y la integridad del proceso durante su diseño e implementación. Según los actores involucrados, la precisión del padrón electoral mejoró; además, los esfuerzos de información electoral fueron amplios, con un alcance significativo en comunidades remotas.

No obstante, el desarrollo de las operaciones de la jornada electoral en las mesas de sufragio del país y en el extranjero se vio empañado, en cierta medida, por fallas logísticas y de planificación en la entrega del material electoral en el área metropolitana de Lima. El despliegue tardío de materiales afectó negativamente la hora de apertura en algunos lugares y ocasionó que 187 mesas de sufragio no abrieran en absoluto. El JNE tomó la loable decisión de priorizar la participación electoral, extendiendo la votación para las mesas de sufragio afectadas hasta el 13 de abril. La MEE del Centro Carter también observó declaraciones de otros organismos oficiales que parecían vulnerar la autonomía de los tres organismos electorales, así como el inicio de investigaciones penales contra funcionarios electorales.

La MEE del Centro Carter acoge con satisfacción las medidas adoptadas por las autoridades electorales para garantizar el ejercicio del derecho al voto mediante la extensión de la votación. Sin embargo, la misión subraya la importancia de realizar una revisión exhaustiva y transparente de las dificultades logísticas ocurridas el día de la elección y alienta a todas las instituciones y candidaturas a abordar estos problemas con responsabilidad, a fin de asegurar una adecuada preparación para la segunda vuelta presidencial del 7 de junio. El Centro tiene previsto desplegar la MEE antes de la segunda vuelta.

Introducción

El Centro Carter fue invitado por el Gobierno del Perú para observar las elecciones generales del 12 de abril de 2026. Las elecciones se realizaron para el Presidente y dos Vicepresidentes, 60 miembros del Senado recientemente reinstaurado, 130 diputados de la Cámara de Diputados y cinco miembros del Parlamento Andino. Tras una misión de evaluación en agosto de 2025, el Centro desplegó una Misión de Expertos Electorales (MEE) el 21 de marzo de 2026. La MEE del Centro Carter, compuesta por siete expertos electorales, da seguimiento a aspectos específicos del proceso electoral, entre ellos el marco legal, la labor de la administración electoral, la tecnología electoral y los esfuerzos de educación electoral. El Centro evalúa las elecciones con base en el marco legal nacional y los estándares internacionales para elecciones democráticas, y conduce sus misiones de acuerdo con la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones. Una vez concluido el proceso electoral, el Centro Carter publicará un informe final sobre las elecciones, con recomendaciones relacionadas con los aspectos del proceso que está observando.

¹ La ONPE es la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el JNE es el Jurado Nacional Electoral y el RENIEC es el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Contexto

Las elecciones generales de 2026 se celebraron en un entorno marcado por una turbulencia política sostenida, caracterizada por frecuentes cambios en el liderazgo del Ejecutivo, confrontaciones recurrentes entre los poderes del Estado y una erosión gradual de los controles y equilibrios institucionales. El sistema de partidos políticos sigue siendo débil y cada vez más fragmentado.

Aunque la administración electoral del Perú goza de una sólida reputación internacional por su eficiencia y profesionalismo, la confianza pública en las instituciones y procesos electorales ha disminuido significativamente, impulsada en parte por acusaciones no comprobadas de fraude en la elección presidencial de 2021. Esto refleja también la disminución de la confianza en las instituciones políticas y otros organismos estatales, debido a percepciones generalizadas de corrupción que las partes interesadas frecuentemente citan como un factor que socava la gobernabilidad. Las preocupaciones persistentes sobre el financiamiento político ilícito han profundizado aún más el escepticismo público hacia los actores políticos. El actual proceso electoral también se ha visto afectado por narrativas inflamatorias, incluidas alegaciones infundadas de fraude, que han aumentado las tensiones.

Marco Legal

El marco legal electoral ha sido objeto de modificaciones significativas en el período previo a las elecciones de 2026, incluyendo una reforma constitucional parcial adoptada en 2024. Estas reformas restauraron un Congreso bicameral al reintroducir el Senado junto con la Cámara de Diputados, restablecieron la reelección parlamentaria, introdujeron primarias obligatorias y revisaron las reglas de asignación de escaños. Medidas legislativas adicionales, como la introducción de una cédula de sufragio única, la retención de las cédulas después de la jornada electoral y un mecanismo de recuento de votos, han aumentado la complejidad del proceso electoral, con implicaciones legales y operativas significativas.

En términos generales, el marco legal es extenso y muy detallado, y sus frecuentes modificaciones arriesgan obstaculizar su aplicación consistente. Salvo contadas excepciones que se señalan más adelante, el marco legal se ajusta en términos amplios a los estándares internacionales y regionales para elecciones democráticas y proporciona una base sólida para su celebración.

Sistema Electoral

El sistema electoral del Perú es complejo, combinando mecanismos mayoritarios (absolutos y relativos), proporcionales y mixtos. El Presidente y dos Vicepresidentes son elegidos en una plancha única para un mandato de cinco años por voto popular directo. Se requiere una mayoría absoluta – más de la mitad de los votos válidos – para ganar en la primera vuelta; de lo contrario, se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor votación.

La Cámara de Diputados está compuesta por 130 miembros elegidos en 27 circunscripciones plurinominales, y por dos representantes elegidos en la circunscripción de peruanos residentes en el extranjero. Los escaños se asignan según el tamaño de la población, lo que resulta en variaciones significativas en la magnitud de los circunscripciones. Los diputados son elegidos a través de un sistema de representación proporcional de lista abierta utilizando el método

D'Hondt, con doble voto preferencial. El Senado, recientemente restablecido, está integrado por 60 miembros elegidos mediante un sistema mixto. La mitad de los escaños se cubren a través de una circunscripción nacional única. Los 30 restantes se eligen a nivel de circunscripción. De estos, 26 se eligen en distritos plurinominales donde resultan ganadores los candidatos con mayor número de votos. Los otros cuatro escaños, en Lima Metropolitana, se asignan mediante un sistema de representación proporcional de lista abierta, en el que los escaños se distribuyen según el número de votos que recibe cada partido, utilizando el método D'Hondt. En este sistema, los votantes pueden seleccionar dos candidatos de su preferencia dentro de la lista de un partido, mediante un doble voto preferencial, similar al utilizado para elegir a los miembros de la Cámara de Diputados.

El marco legal establece un umbral electoral dual orientado a limitar la actual fragmentación del sistema de partidos, reduciendo el número de organizaciones que acceden a representación en el nuevo Congreso. Las organizaciones políticas deben cumplir dos criterios para obtener representación: (a) alcanzar al menos el 5% de los votos válidos a nivel nacional y (b) obtener un número mínimo de escaños: siete en la Cámara de Diputados o tres en el Senado.

Administración Electoral

El sistema de administración electoral del Perú está compuesto por tres organismos constitucionales autónomos: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Este modelo combina separación funcional con interdependencia operativa, lo que exige un alto grado de coordinación.

La distribución de competencias da lugar, en algunos casos, a ambigüedades cuando los mandatos se superponen; por ejemplo, en materia política y de financiamiento de campaña (ONPE y JNE), inscripción de organizaciones políticas, inscripción de partidos políticos (ONPE, JNE y RENIEC) e información electoral (ONPE y JNE). De manera similar, los procedimientos de recuento están bajo la autoridad del JNE, pero la ONPE también regula aspectos del proceso. A pesar de estos desafíos, los tres organismos electorales cuentan con la experiencia técnica y la capacidad para administrar procesos electorales complejos. Su trabajo está respaldado por la planificación anticipada, la coordinación interinstitucional y una estructura descentralizada que facilita la implementación en todo el territorio.

Sin embargo, algunas reformas legales introducidas después de las fases iniciales de planificación generaron una presión considerable sobre las capacidades de la ONPE, particularmente en términos de logística, costos y ajustes operativos. Estas incluyeron la implementación por primera vez de primarias de partidos políticos, la introducción de un mecanismo formal de recuento y el requisito de utilizar una cédula única para realizar las cinco elecciones simultáneas.

Los organismos electorales realizaron esfuerzos sustanciales para hacer frente a estos desafíos. Entre ellos se incluyeron la ampliación del número de oficinas de la ONPE y del JNE en todo el país, el incremento del número de mesas de sufragio, un mayor uso de tecnologías electorales y el fortalecimiento de las medidas de transparencia. La capacitación de los miembros de mesa se ha mejorado desde elecciones anteriores; no obstante, persisten vacíos en la formación

procedimental del personal de mesa, lo que sigue siendo una vulnerabilidad operativa. Aun así, una falla logística ocasionó retrasos en la entrega de material electoral en algunas zonas de Lima y afectó la apertura de locales de votación, como se describe en la sección sobre la jornada electoral.

Registro de Electores

Un padrón electoral confiable y creíble es un elemento clave de la integridad electoral. En el Perú, el padrón electoral es administrado por el RENIEC y se deriva de la base de datos del registro civil (RUIPIN). El RENIEC pareció haber mejorado efectivamente la precisión del padrón y comunicó su trabajo de manera transparente. Para reforzar la precisión y la confianza pública de cara a las elecciones de 2026, el RENIEC tomó medidas para fortalecer la coordinación interinstitucional y los mecanismos de verificación, incluyendo actualizaciones regulares de registros de defunción, campañas de verificación en campo e iniciativas de difusión pública.

El voto es obligatorio para los ciudadanos de 18 a 70 años. El padrón electoral incluía 27,325,432 electores cuando se cerró seis meses antes del día de la elección. Anteriormente el padrón se cerraba un año antes de la votación, la reducción de ese plazo ayudó a mejorar la exactitud de los datos de los electores. Las defunciones y actualizaciones de imagen posteriores a esa fecha fueron marcadas en las listas de electores.

Información Electoral

Los organismos electorales han realizado hasta el momento amplios esfuerzos de información al elector, incluyendo sobre cómo marcar la nueva y compleja cédula de sufragio. Aunque hubo superposición en sus mensajes, la ONPE centró su comunicación en asuntos operativos, logísticos y procedimentales (cómo participar), y el JNE promovió el concepto de «voto informado» (*voto informado*), proporcionando información sobre partidos y candidatos, explicaciones de los roles institucionales y difusión dirigida para fomentar la participación de grupos vulnerables. Sus campañas tuvieron amplia cobertura en redes sociales, radio, televisión y a través de actividades de difusión en lugares públicos. Organizaciones de la sociedad civil, universidades y otros apoyaron los esfuerzos de información al elector.

Por primera vez, los tres organismos electorales realizaron campañas de información dirigidas a comunidades remotas. También contaron con campañas dedicadas a combatir la desinformación electoral, incluyendo las iniciativas del RENIEC de «pre-bunking» para proporcionar información sobre temas que podrían generar confusión o narrativas falsas.

Organizaciones Políticas

Para participar en las elecciones generales, las organizaciones deben estar inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas antes de la convocatoria oficial a elecciones, que se realizó el 12 de abril de 2025. En este proceso, 43 partidos se inscribieron, de los cuales 42 (35 partidos y tres alianzas) finalmente participaron en las elecciones.

Para estas elecciones, los partidos debían acreditar una militancia de al menos el 0,1% del padrón electoral (es decir, 24.288 personas). Esto representó una mejora, ya que anteriormente los partidos debían presentar firmas del 3% de los votantes efectivos. Este cambio, combinado con el

aumento de escaños tras la reinstauración del Senado, ha contribuido a un nivel récord de participación partidaria. Sin embargo, la mayoría de los actores consultados estuvieron de acuerdo en que muchos partidos políticos son principalmente vehículos para candidaturas, más que organizaciones con una ideología clara y una militancia comprometida.

Por ley, el estatus legal de un partido se revoca si no logra obtener representación en el Congreso. Si bien este umbral busca estructurar el sistema de partidos, el uso de la falta de representación en el Congreso como causal de cancelación del registro genera preocupaciones, ya que parece una medida desproporcionada en relación con el objetivo perseguido, dado su impacto sobre la libertad de asociación. Esta disposición legal no parece estar alineada con las buenas prácticas internacionales.²

Inscripción de Candidatos

Un total de 38 organizaciones políticas (35 partidos y 3 alianzas) presentaron 1.900 listas que comprendían 36 fórmulas presidenciales y 1.864 listas legislativas y del Parlamento Andino. Esto sumó 9.069 candidaturas, de las cuales 7.484 (82,5%) fueron aprobadas por el JNE.³ Esto representa un aumento significativo en comparación con las elecciones generales de 2021, cuando se inscribieron 477 listas y 2.518 candidaturas. Esta expansión refleja tanto el mayor número de cargos electivos como las menores barreras de entrada.

La Constitución de 1993 garantiza la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y prohíbe la discriminación por cualquier motivo, incluyendo el género. Tras la introducción de la paridad y alternancia en las listas de candidatos en 2020, la representación de las mujeres en la Cámara de Diputados aumentó del 28% en 2016 al 38% en la legislatura saliente, lo que refleja el impacto positivo de esta medida. Solo cuatro de las 36 fórmulas presidenciales (11%) fueron encabezadas por mujeres.

Tecnología Electoral

Las autoridades electorales del Perú han incorporado cada vez más herramientas digitales para apoyar la administración de las elecciones. Tras proyectos piloto previos que exploraron la transición hacia el voto electrónico en un número limitado de mesas, la ONPE ha reorientado su enfoque hacia el uso de cédulas de papel respaldadas por soluciones tecnológicas destinadas a mejorar la eficiencia, la trazabilidad y la transparencia. Se desarrolló un sistema piloto de votación digital para algunos sectores de la población, pero no se implementó en estas elecciones.

Una herramienta tecnológica clave desplegada por la ONPE en Lima Metropolitana fue la Solución Tecnológica de Apoyo al Escrutinio (STAE), implementada en aproximadamente un tercio de las mesas de votación en Lima y Callao. Este sistema permite la generación digital de actas de mesa, guiada por software y realizada por los miembros de mesa, con el objetivo de reducir errores comunes al completarlas manualmente. Las actas son firmadas digitalmente y transmitidas electrónicamente al sistema nacional de cómputo. En las mesas donde no se utiliza

² Ver Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículo 22(1), y Comisión de Venecia del Consejo de Europa y Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OIDDH), Directrices sobre la Regulación de Partidos Políticos, Segunda Edición, párrs. 99 y 101, diciembre de 2020.

³De estas, 2.549 corresponden al Senado, 4.508 a la Cámara de Diputados y 423 al Parlamento Andino.

el STAE, la ONPE emplea actas en papel, que son trasladadas físicamente a las oficinas distritales, donde se digitalizan, transcriben y luego se transmiten electrónicamente.

Los resultados electorales se publican a través de una plataforma web que ofrece actualizaciones casi en tiempo real basadas en los datos recibidos del sistema nacional de cómputo. Los resultados pueden descargarse y están desagregados por mesa de votación, en línea con las buenas prácticas internacionales.

Como medida de transparencia, la ONPE habilitó una sala especial para partidos políticos y medios de comunicación, donde ofrece demostraciones de sus sistemas, así como acceso para la revisión del código fuente. Sus sistemas también han sido auditados por una empresa externa.

El JNE también ha ampliado el uso de herramientas digitales, incluidas aplicaciones basadas en inteligencia artificial. Estas se utilizan, entre otros fines, para monitorear el entorno informativo en línea y apoyar el procesamiento de expedientes de inscripción de candidaturas y de controversias electorales

Día de la elección y escrutinio de votos

El Centro Carter visitó doce centros de votación en Lima Metropolitana el 12 de abril, pero no realizó una observación integral de los procesos del día de la elección. La organización de observación nacional Transparencia, que desplegó observadores en más de 1,000 centros de votación en todo el país y realizó un conteo rápido, informó que la jornada electoral transcurrió en gran medida sin irregularidades.

No obstante, según lo observado por Transparencia y otros, la jornada se vio afectada por deficiencias logísticas que ocasionaron retrasos en la entrega de materiales electorales, particularmente en Lima. Esto provocó la apertura tardía de muchas mesas de votación. Aunque la situación mejoró en el transcurso de la mañana, un número indeterminado de mesas en Lima Metropolitana no había abierto para la hora límite legal de las 12:00 p.m. Para hacer frente a esta situación, el JNE amplió el plazo de apertura de las mesas a nivel nacional hasta las 2:00 p.m. y extendió el horario de cierre de 5:00 p.m. a 6:00 p.m. Para la tarde, el 99.8% de las mesas a nivel nacional ya se encontraban operativas, según la ONPE. Los organismos electorales aún no han proporcionado datos oficiales sobre el alcance de los problemas de apertura tardía.

Sin embargo, 187 mesas en el sur de Lima no pudieron abrir en absoluto debido a la falta de entrega de materiales electorales, lo que afectó a un estimado de entre 55,261 y 63,000 votantes. El JNE anunció que la votación en estas mesas, así como en algunos locales en el extranjero (en Estados Unidos) para votantes en el exterior, sería reprogramada para el 13 de abril. Los retrasos en la apertura de las mesas dieron lugar a declaraciones públicas tensas por parte de algunos candidatos contra la ONPE, así como a intervenciones y pronunciamientos sin precedentes de otras instituciones públicas durante la jornada electoral. Posteriormente, se iniciaron investigaciones penales contra funcionarios electorales. En conjunto, estos hechos podrían afectar aún más la confianza pública en el proceso electoral.

El conteo y la transmisión de resultados fueron lentos, en parte debido al número de elecciones y a la complejidad de la cédula. La ONPE ha mantenido su plan inicial de publicar resultados

parciales, que se difunden en tiempo real a través de su sitio web. En consonancia con los estándares internacionales y las buenas prácticas, la información de resultados está disponible en línea a nivel de mesa de votación, lo que permite su verificación con las actas publicadas en los centros de votación. Al momento de esta declaración, los resultados finales de las cinco elecciones aún estaban pendientes.

.***

El Centro Carter es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro que ha ayudado a mejorar las condiciones de vida de las personas en más de 90 países contribuyendo a la resolución de conflictos, impulsando la democracia, los derechos humanos y el acceso a las oportunidades económicas, previniendo enfermedades y mejorando la atención en el ámbito de la salud mental. El Centro Carter fue fundado en 1982 por el ex – Presidente de los Estados Unidos Jimmy Carter y la ex – Primera Dama Rosalynn Carter, en asociación con la Universidad Emory, para promover la paz y la salud en el mundo.

Visite nuestra página CarterCenter.org