



I Congreso Internacional
JUSTICIA ELECTORAL Y
GOBERNANZA EN TIEMPOS DE **IA**

Lima, 27, 28 y 29 de noviembre de 2025

Memoria

I Congreso Internacional
JUSTICIA ELECTORAL Y
GOBERNANZA EN TIEMPOS DE IA

Lima, 27, 28 y 29 de noviembre de 2025

Memoria



I Congreso Internacional
JUSTICIA ELECTORAL Y
GOBERNANZA EN TIEMPOS DE **IA**

Lima, 27, 28 y 29 de noviembre de 2025

Memoria

Jurado Nacional de Elecciones. (2026). *Memoria del I Congreso Internacional Justicia Electoral y Gobernanza en tiempos de IA*. Lima: Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE, 1a. edición digital, junio de 2026, 212 pág. (2025, 27-29 de noviembre).

1. Derecho comparado 2. Proceso electoral 3. Justicia electoral 4. Gobernabilidad 5. Ética electoral 6. Confianza política 7. Desinformación 8. Partidos políticos 9. Campañas electorales 10. Inteligencia artificial 11. Memorias 12. Congresos

I. Jurado Nacional de Elecciones II. Miembro JNE 3 III. Escuela Electoral y de Gobernabilidad IV. Oficina General de Cooperación y Relaciones Internacionales V. Miembro JNE 3 VI. Título VII. Argentina VIII. Colombia IX. Costa Rica VIII. Ecuador IX. España X. México XI. Panamá XII. Perú XIII. Uruguay XIV. Pión XV. Ninabamba

Clasificación Dewey: 343.5 / J92 CI-M 2026

I Congreso Internacional: Justicia Electoral y Gobernanza en Tiempos de IA.
Lima, 27, 28 y 29 de noviembre de 2025. Memoria
© Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG)

De esta edición:
© Jurado Nacional de Elecciones
Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG)
Fondo Editorial
Jr. Nazca 598, Jesús María, Lima
Teléfono: (511) 311-1700
<https://www.jne.gob.pe/>

Primera edición digital. Junio de 2026.

Edición

Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE

Cuidado de la Edición

Aarón Verona Badajoz | Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE

Corrección de estilo y revisión ortotipográfica

Rocío Reátegui

Concepto gráfico, diagramación y diseño de carátula

María Fernanda Quintanilla Bouchon | Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE
Martin Niebuhr Huanca

Transcripción de contenidos

José Francisco Rojas Ramos | Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE

El congreso internacional del cual deriva el presente documento, no hubiera sido posible sin la valiosa colaboración de la Oficina General de Cooperación y Relaciones Internacionales (OGCRI) del Jurado Nacional de Elecciones.

Todas las imágenes utilizadas en le presente documento son de propiedad del Jurado Nacional de Elecciones.



CC BY-NC-ND 4.0

Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International

Esta licencia permite, siempre que los usuarios den crédito y citen al autor, copiar y distribuir este material de manera inalterada, a través de cualquier medio o formato y solo para uso no comercial.

ISBN:

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º



Miembros del Pleno

Roberto Rolando Burneo Bermejo
Presidente del Jurado Nacional de Elecciones

Martha Elizabeth Maisch Molina
Gunther Hernán Gonzales Barrón
Rubén Jaime Torres Cortez
Aarón Oyarce Yuzzelli

Yessica Elisa Clavijo Chipoco
Secretaria General

Gina Magaly Salazar Lozano
Gerente de la Gerencia General

Enith Patricia Pinedo Bravo
Directora de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad

José Alfredo Pérez Duharte
Oficina General de Cooperación y Relaciones Internacionales



Inauguración del I Congreso Internacional: Justicia Electoral y Gobernanza en Tiempos de IA, organizado por la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones, llevado a cabo los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2025.

Memoria

I Congreso Internacional:
Justicia Electoral y Gobernanza
en Tiempos de IA



Índice

Presentación.....	13
Introducción	15
Nota del editor.....	17
Palabras de bienvenida	19
Palabras de inauguración	23
DÍA 1. JUEVES, 27 DE NOVIEMBRE DE 2025	
Conferencia inaugural. La IA en la justicia electoral peruana: la experiencia del asistente de inteligencia artificial ElecclIA	31
Conferencia magistral. El impacto de la inteligencia artificial en los procesos electorales: retos y oportunidades	37
Conferencia magistral. Inteligencia artificial y la reforma electoral en Perú: oportunidades para justicia y equidad electoral	50
DÍA 2. VIERNES, 28 DE NOVIEMBRE DE 2025	
Panel de expertos. Desinformación electoral: retos y estrategias para unas elecciones transparentes.....	63
Panel de expertos. Integridad electoral y consolidación democrática: perspectivas internacionales.....	81
DÍA 3. SÁBADO, 29 DE NOVIEMBRE DE 2025	
Panel de expertos. Experiencias comparadas en justicia electoral: lecciones y desafíos.....	97
Panel de expertos. Hacia las Elecciones Generales 2026: desafíos, innovaciones y garantías para la democracia	123

Conferencia magistral de clausura. Partidos políticos y campañas electorales en tiempos de posdemocracia	135
Palabras de clausura	153
GANADORES DEL CONCURSO	
«INVESTIGACIONES EN MATERIA ELECTORAL»	
Oferta política y participación electoral en contextos rurales: análisis de los distritos de Pión y Ninabamba, Cajamarca.....	159
Participación política, rehabilitación penal e impedimentos electorales: análisis constitucional y margen de apreciación en la justicia electoral peruana	201

Presentación

Una memoria institucional no es un gesto meramente editorial, es un acto de responsabilidad democrática. A través de ella, el Jurado Nacional de Elecciones deja constancia de un momento de deliberación colectiva en el que la justicia electoral peruana se pensó a sí misma frente a los desafíos de su tiempo. En una época en la que la tecnología transforma con inusitada rapidez la manera en la que se informa, se compete y se decide en distintos ámbitos sociales, incluido el político, registrar y proyectar institucionalmente ese debate constituye una afirmación de compromiso con la transparencia, la reflexión crítica y la defensa del orden constitucional.

Bajo dicha lógica tenemos el agrado de presentar la Memoria del I Congreso Internacional Justicia Electoral y Gobernanza en Tiempos de IA, realizado en Lima los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2025. Dicho evento fue concebido como un espacio estratégico para anticipar los retos que la inteligencia artificial plantea a la democracia. En el caso peruano, en particular, de cara a las Elecciones Generales 2026. La estructura del evento reflejó deliberadamente ese carácter estratégico, pues el Congreso fue diseñado como un recorrido progresivo, que articuló conferencias magistrales, paneles de expertos y mesas temáticas bajo una lógica de análisis escalonado y complementario.

Las conferencias magistrales cumplieron una función fundacional. Establecieron el marco conceptual y normativo del debate, situando la inteligencia artificial en el centro de la reflexión sobre justicia electoral, reforma institucional y equidad democrática. Desde la experiencia institucional en el uso responsable de herramientas tecnológicas hasta el análisis internacional de sus oportunidades y riesgos, se afirmó que toda innovación debe estar subordinada a la supervisión humana, la motivación jurídica y la protección de los derechos políticos.

Los paneles de expertos aportaron una mirada comparada y estratégica en relación a la inteligencia artificial en el mundo electoral. Esta dimensión internacional reforzó la necesidad de pensar los retos desde una mirada que priorice la cooperación, los estándares compartidos y el fortalecimiento de la independencia institucional como pilares de la gobernanza electoral del siglo XXI.

Por su parte, las mesas temáticas trasladaron el debate al plano operativo y sectorial del ciclo electoral: la innovación en los procesos, los ilícitos en entornos digitales, la transformación de partidos y campañas, la participación política en igualdad, la confianza ciudadana y la investigación aplicada fueron analizadas con profundidad técnica.

Así, dejamos constancia, a través de esta Memoria, de un esfuerzo institucional que nos honra. Nos sentimos orgullosos de haber convocado un diálogo plural, riguroso y oportuno en un momento decisivo para nuestra democracia. Este Congreso expresa la vocación del Jurado Nacional de Elecciones de anticipar los desafíos, fortalecer la confianza ciudadana y ejercer con responsabilidad el liderazgo que la Constitución le ha confiado. Registrar este trabajo colectivo es también reafirmar nuestro compromiso con la integridad de las elecciones y con la defensa permanente del sistema democrático.

Lima, junio de 2026

Roberto Rolando Burneo Bermejo
Presidente del Jurado Nacional de Elecciones

Introducción

La Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones presenta la memoria del I Congreso Internacional: Justicia Electoral y Gobernanza en Tiempos de IA, desarrollado los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2025 en el Swissôtel Lima. Este evento reunió a magistrados, académicos, funcionarios electorales y representantes de organismos internacionales provenientes de Argentina, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Panamá, Ecuador, México, España y el Perú, con el propósito de reflexionar, desde una perspectiva comparada, sobre los desafíos y las oportunidades que la inteligencia artificial plantea a la justicia electoral y a la gobernanza democrática en el siglo XXI.

El Congreso se organizó en torno a una preocupación fundamental: la necesidad de que los sistemas de justicia electoral incorporen las herramientas tecnológicas emergentes sin comprometer los valores que dan sustento a la democracia. En un contexto global marcado por la erosión de la confianza institucional, la proliferación de la desinformación y la irrupción de la inteligencia artificial generativa en los procesos políticos, esta preocupación adquiere una urgencia que trasciende las fronteras nacionales.

El programa académico del Congreso se estructuró en tres jornadas. La primera estuvo dedicada a las conferencias magistrales, que ofrecieron un diagnóstico comprehensivo sobre el impacto de la inteligencia artificial en los procesos electorales, con especial atención a la experiencia peruana. La segunda y tercera jornadas articularon paneles de expertos en torno a los ejes temáticos centrales del evento: la desinformación electoral, la integridad electoral, las experiencias comparadas en justicia electoral y los desafíos específicos que enfrenta el Perú de cara a las Elecciones Generales de 2026.

Es importante señalar que la presente memoria ha priorizado la sistematización de las conferencias magistrales y de los paneles de expertos,

dado que en estos espacios se desarrollaron los debates sustantivos y las contribuciones analíticas de mayor alcance teórico y práctico. Las mesas temáticas paralelas, aunque igualmente valiosas por su profundidad en aspectos específicos —como los procesos electorales e innovación, los ilícitos electorales, la participación política en condiciones de igualdad, las campañas digitales y la confianza ciudadana en los procesos electorales—, no se recogen de manera extensa en este volumen, sino que se describen en la relatoría del Congreso, a fin de garantizar la coherencia y fluidez del relato académico que aquí se presenta.

Entre los aportes más destacados del Congreso figura la presentación de ElecclA, el asistente de inteligencia artificial desarrollado por el propio Jurado Nacional de Elecciones, cuya implementación ha permitido reducir drásticamente los tiempos de calificación de expedientes electorales. Asimismo, se analizaron herramientas como la plataforma RTC (Revisa Tu Candidato), de la Asociación Civil Transparencia, y el sistema eMonitor Plus, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que apuntan a fortalecer la integridad electoral mediante el uso responsable de la tecnología.

Un hilo conductor transversal a todas las sesiones fue la convicción compartida de que la inteligencia artificial debe ser concebida como un instrumento al servicio de la democracia, y no como un fin en sí mismo. La supervisión humana, la transparencia algorítmica, el control de sesgos y la rendición de cuentas aparecen, en todas las intervenciones recogidas, como condiciones ineludibles para un uso éticamente responsable de estas tecnologías en el ámbito electoral.

La Escuela Electoral y de Gobernabilidad confía en que esta memoria constituirá un recurso de consulta valioso para investigadores, operadores electorales, tomadores de decisiones y ciudadanos comprometidos con la construcción de democracias más transparentes, equitativas y resilientes frente a los desafíos del presente.

Nota del editor

A efectos de ofrecer un documento que pueda ser leído con fluidez, se ha optado por omitir o parafrasear algunas expresiones más propias de la exposición oral que de la escrita. Tal es el caso, por ejemplo, de los saludos dirigidos a cada uno o a gran parte de los asistentes al inicio de un discurso. Asimismo, bajo esta misma lógica, se han reordenado algunas frases para favorecer la claridad de los párrafos a los que pertenecen. En todos estos casos, se ha puesto especial cuidado en respetar las ideas y el sentido original que los autores y las autoras buscaban transmitir, de tal forma que los textos aquí presentados guarden la mayor fidelidad posible a las ponencias de las cuales derivan.



Willy Ramírez Chávary
Exmiembro del Pleno (3) del Jurado Nacional de Elecciones (Perú)

Palabras de bienvenida

Willy Ramírez Chávarry

Exmiembro del Pleno (3) del Jurado Nacional de Elecciones (Perú)

Distinguidos invitados, señoras y señores, reciban, en nombre del Jurado Nacional de Elecciones del Perú y en el mío propio, la más cálida y cordial bienvenida al I Congreso Internacional: Justicia Electoral y Gobernanza en Tiempos de IA.

Nos reúne hoy algo más que un programa académico; nos convoca una pregunta ética y moral crucial para nuestro tiempo: ¿cómo preservar la dignidad de la persona, la autenticidad del voto y la legitimidad de la democracia en un mundo donde la inteligencia artificial transforma radicalmente la forma en la que pensamos, nos informamos y tomamos decisiones?

En efecto, la democracia es, ante todo, una comunidad de valores —verdad, justicia, igualdad, respeto mutuo y responsabilidad ante el bien común—, y la justicia electoral es el ámbito en donde esos valores se convierten en decisiones concretas de la voluntad popular, cuya garantía es que no será traicionada.

En este contexto, la inteligencia artificial representa tanto un desafío como una oportunidad. Por un lado, amplifica la posibilidad de la desinformación y la manipulación; pero, por otro, también nos permite conocer mejor la realidad, servir más eficazmente al ciudadano y proteger con mayor rigor la integridad del sufragio. La clave para decantarnos por un camino u otro no reside en la máquina, sino en nuestra conciencia ética, en la brújula moral con la que orientamos su uso.

Este Congreso nace precisamente de esta inquietud: pensar la inteligencia artificial no solo como tecnología, sino como una cuestión de justicia, responsabilidad y humanidad. Esto, en el marco de una auténtica diplo-

macia electoral, que nos permita dialogar con el mundo desde nuestra perspectiva institucional. Se trata de un Congreso que tanto el presidente como el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones han hecho suyo, y cuya coordinación general estuvo a mi cargo.

No obstante, este evento es fruto de un esfuerzo colectivo. Nada de lo que hoy vemos sería posible sin el compromiso de la Secretaría General del Jurado Nacional de Elecciones, de su Gerencia General, de su Escuela Electoral y de Gobernabilidad, de su Oficina General de Cooperación y Relaciones Internacionales y de mi gran equipo del Pleno 3, así como de muchas otras de sus áreas. A todos ellos, mi más sincero agradecimiento.

Extiendo también nuestro reconocimiento a las instituciones nacionales e internacionales que han apoyado esta iniciativa, así como, de manera especial, a los expositores y a los panelistas que compartirán con nosotros sus reflexiones y su experiencia. Su presencia representa una diplomacia electoral viva, un diálogo entre trayectorias y sistemas distintos, pero unidos por una misma preocupación: la democracia.

En este marco, desde la experiencia peruana, deseamos hablar con humildad y firmeza: la inteligencia artificial no debe convertirse en una nueva forma de dominación ni en el rostro renovado de la desigualdad. Por el contrario, debe ponerse al servicio de aquello que da sentido a nuestra labor: la persona, su voto, su voz y su derecho a decidir sin miedo y sin ser manipulada.

Esto debe ser así, porque, cuando hablamos de inteligencia artificial y justicia electoral, hablamos también de cultura electoral, de la necesidad de comprender por qué votamos, qué significan las reglas y por qué existen instituciones como el Jurado Nacional de Elecciones. Hablamos de una cultura electoral que enseña que la tecnología puede ayudar, pero que un algoritmo jamás determinará la verdad, la probidad ni el respeto al adversario.

Este Congreso aspira a contribuir precisamente a esa cultura democrática, crítica e informada, capaz de dialogar con la tecnología sin someterse a ella: una cultura en la que la inteligencia artificial sea un instrumento para ampliar la transparencia, la participación y la confianza, y nunca un mecanismo para encubrir injusticias o manipular conciencias.

Estoy convencido de que las respuestas a los desafíos que enfrentamos no pueden reducirse a un eslogan pasajero, sino que requieren un compromiso ético para poner cada dato, cada herramienta y cada innovación al servicio de la dignidad de la persona y de la autenticidad del sufragio.

En breves momentos, el presidente de nuestro Jurado Nacional de Elecciones va a declarar formalmente inaugurado el presente Congreso. A mí solo me corresponde abrirles las puertas, agradecerles por su presencia y desearles que estas jornadas se conviertan en un taller fecundo de ideas, experiencias y compromisos a favor de la democracia.

Sean todos muy bienvenidos al I Congreso Internacional: Justicia Electoral y Gobernanza en Tiempos de IA.

Que la inteligencia artificial, guiada siempre por principios éticos y democráticos, se convierta en una firme aliada de la justicia, de la diplomacia electoral y de la paz social.

Muchas gracias.



Roberto Rolando Burneo Bermejo
Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (Perú)

Palabras de inauguración

Roberto Rolando Burneo Bermejo
Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (Perú)

Buenas tardes a todos y a todas. Es un honor para mí, como presidente del Jurado Nacional de Elecciones, inaugurar este I Congreso Internacional: Justicia Electoral y Gobernanza en Tiempos de IA. Un título muy sugestivo y muy actual, que nos invita a profundizar sobre lo que significa la democracia en un contexto de transformaciones tecnológicas aceleradas y serios desafíos sociales. Nuestra democracia atraviesa una coyuntura compleja, marcada por la desafección ciudadana, la desinformación masiva y la desconfianza en lo político e institucional.

Estudios recientes, publicados hace poco más de un mes en medios nacionales, revelan que una amplia mayoría de los peruanos emitirá su voto este 2026 con escepticismo o desencanto, y que alrededor del 8 % de nuestros 27 millones de ciudadanos votantes mantienen confianza plena en el sistema político. Aun así, cerca del 80 % de los ciudadanos afirma que acudirá a las urnas, demostrando el sentido cívico que aún persiste, incluso en medio de esta coyuntura y de un ambiente de desaliento.

Adicionalmente, enfrentamos una auténtica era de la desinformación. Diagnósticos recientes indican que, al menos, la mitad del electorado llega mal informada a los comicios, en gran medida debido a la proliferación de noticias falsas difundidas en las redes sociales. En particular, los jóvenes son los más asiduos consumidores y usuarios de estas plataformas.

Gran parte de nuestros electores no logra distinguir entre una noticia falsa y una noticia verdadera, lo cual erosiona aún más la confianza pública. Es evidente que las autoridades electorales, los partidos políticos y los medios de comunicación debemos asumir la responsabilidad de verificar los hechos y frenar la desinformación.

Frente a esta realidad, la realización de este Congreso Internacional se justifica plenamente. En tiempos de desinformación y de nuevos paradigmas tecnológicos, es imperativo reforzar la confianza ciudadana en las instituciones electorales. Por ello, hemos convocado este evento como un espacio académico de alto nivel, dedicado a reflexionar sobre cómo la inteligencia artificial y la digitalización están transformando nuestra democracia y cómo asegurar que ese impacto sea positivo.

Sin duda, la irrupción de la inteligencia artificial nos plantea un dilema. Por un lado, esta tecnología puede mejorar la administración electoral, reforzar la capacidad de las autoridades, ampliar la supervisión y hacer más eficientes los procesos. Por otro lado, sin salvaguardias adecuadas, también puede facilitar nuevas formas de manipulación que perturben la democracia: campañas automatizadas de desinformación, *fake news*, videos y audios creados con inteligencia artificial para sembrar narrativas que dividan, memes de odio y otras prácticas que se cubren con el manto de los perfiles falsos y el anonimato.

De nosotros depende comprender y encauzar estos desarrollos de manera que sirvan a los valores democráticos. Este Congreso ofrece un foro para que expertos nacionales e internacionales, autoridades electorales, juristas y líderes sociales analicemos juntos estos nuevos desafíos y delineemos soluciones. Con este encuentro, el Jurado Nacional de Elecciones busca promover un espacio de análisis y diálogo que genere reflexiones académicas rigurosas y comparta experiencias prácticas en torno a la justicia electoral, la gobernanza democrática y la inteligencia artificial.

Nuestra vocación es también impulsar la creación de redes de cooperación técnica y académica internacional que nos permitan responder de forma colaborativa a fenómenos como la desinformación digital, así como favorecer el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas. La agenda de los próximos días abarca una amplia gama de temas cruciales: la transparencia electoral y el combate a la desinformación en la era digital, la modernización e innovación de los procesos electorales, la promoción de la inclusión y la igualdad a través de la tecnología, entre otros.

Por su parte, la labor del Jurado Nacional de Elecciones refleja su compromiso con la integridad democrática. Como órgano constitucional encar-

gado de velar por la legalidad y la integridad de los procesos electorales, el Jurado Nacional de Elecciones está abierto a la innovación tecnológica y, en ese sentido, ha implementado proyectos pioneros. Uno de ellos es ElecclA, nuestra primera herramienta de inteligencia artificial aplicada a la función jurisdiccional. Con ElecclA, tareas de revisión de expedientes que antes tomaban hasta cuatro horas ahora se realizan en apenas pocos minutos.

Esta innovación, reconocida como una buena práctica por varias agencias estatales en el Perú, no solo optimiza la eficiencia en la calificación de expedientes, sino que garantiza mayor trazabilidad y predictibilidad en las decisiones. Cabe señalar que ElecclA no suplanta el juicio humano ni el rigor jurídico, sino que los potencia. Todas sus acciones son supervisadas por especialistas para asegurar un uso ético y confiable de la tecnología electoral.

Asimismo, hemos conformado un comité técnico de *Fact-Checking* para frenar la desinformación en el campo electoral. Inspirado en experiencias internacionales de la región, este comité detecta noticias falsas o engañosas sobre procesos electorales que circulan en las redes sociales. Con esta iniciativa buscamos proteger la transparencia de los comicios, así como fomentar que la ciudadanía se informe a través de canales oficiales y denuncie las falsedades que encuentre. No solo desmentimos rumores, sino que también educamos al electorado.

En general, la respuesta a estos desafíos trasciende nuestras fronteras. Por ello, la proyección internacional de este Congreso es fundamental. Nos inspiran y nos guían los estándares globales y las buenas prácticas promovidas por los organismos internacionales. Sus experiencias en integridad electoral, transparencia, observación electoral y fortalecimiento institucional sirven de referente para nuestro trabajo. De igual manera, la participación de los expertos que hemos convocado y de los académicos de diversos países en este evento enriquece el debate y nos permite alinear nuestros esfuerzos con las tendencias internacionales más avanzadas en materia de democracia y tecnología.

Finalmente, los invito a que aprovechen este encuentro. Que este I Congreso Internacional: Justicia Electoral y Gobernanza en Tiempos de IA no

sea solo un espacio de análisis, sino también el punto de partida para acciones concretas y colaborativas en favor de nuestra democracia. Renovemos juntos nuestro compromiso con una democracia robusta, ética e inclusiva, donde la tecnología esté siempre al servicio de los valores que la fundamentan. Confío en que surgirán ideas y alianzas que nos permitan blindar la integridad de nuestras elecciones, fortalecer la confianza ciudadana y asegurar que el avance tecnológico vaya de la mano con el progreso democrático.

Muchas gracias.

Declaro inaugurado el Congreso.

Día 1

Jueves, 27 de noviembre de 2025





De derecha a izquierda, Willy Ramírez Chávarry (ex-miembro del Pleno (3) del Jurado Nacional de Elecciones - Perú), Roberto Rolando Burneo Bermejo (Presidente del Jurado Nacional de Elecciones - Perú), José Thompson Jiménez (director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Costa Rica).

*Conferencia inaugural
La IA en la justicia electoral peruana: la experiencia
del asistente de inteligencia artificial ElecCIA*

*Roberto Rolando Burneo Bermejo
Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (Perú)*

Nuevamente, buenas tardes a todos nuestros invitados. Entremos en contexto, en particular sobre la participación ciudadana. Quisiera presentarles el trabajo que ha venido haciendo el Jurado Nacional de Elecciones en torno al desempeño de nuestra propia herramienta de inteligencia artificial desarrollada internamente. Esta herramienta fue elaborada en un tiempo breve y puesta en marcha en junio, iniciando su «marcha blanca» en ciertos procesos.

En estas Elecciones Generales 2026, el número de votantes será de 27 millones. De estos, 2,5 millones son jóvenes que acudirán a las urnas para ejercer su voto por primera vez. También hay un porcentaje importante de peruanos en el extranjero: 1192 tienen domicilio en el exterior, aunque son un poco más los que se encuentran físicamente fuera del país. Además, 14,2 millones son adultos y, de este grupo, 5,3 millones son adultos mayores. Se trata de un segmento muy relevante, que genera una gran cantidad de información electoral por procesar. Participarán 38 organizaciones políticas: 35 partidos políticos y 3 alianzas electorales.

Están en juego 208 cargos, para los cuales es probable que participen más de 10 000 candidatos, una cifra significativa dada la magnitud de la información que deberán administrar y procesar las autoridades electorales. Inicialmente, las estimaciones alcanzaban los 50 partidos políticos, lo que habría implicado más de 12 000 candidatos.

En cualquier caso, la cantidad de información proyectada requería mejorar procesos y, sobre todo, incorporar herramientas de vanguardia como la inteligencia artificial, la cual ha abierto un nuevo campo de estudio en torno a la ética en el marco de la justicia electoral, entrelazándose con la ética tradicional y la ética global. En nuestro caso, esta herramienta funciona como un asistente de labor jurisdiccional y administrativa, y ha servido efi-

cazmente a los magistrados para mejorar los servicios de justicia, formar criterios y brindar respuestas oportunas frente a la resolución de conflictos.

Ahora bien, la inteligencia artificial debe entenderse como un instrumento al servicio de la justicia electoral, y no como un fin en sí misma. No podemos dejar de lado el factor humano. En esa línea, la inteligencia artificial puede contribuir a responder con mayor rapidez a la complejidad de los procesos electorales, a garantizar la transparencia y la confianza ciudadana, a optimizar la gestión interna de los organismos y, sobre todo, a fortalecer nuevas capacidades. Todos estos objetivos están incorporados en la herramienta que hemos desarrollado.

Se trata de un asistente inteligente elaborado por profesionales del Jurado Nacional de Elecciones, es decir, desarrollado internamente por un equipo multidisciplinario conformado por ingenieros de sistemas, abogados y otros especialistas que han integrado sus conocimientos para optimizar la calificación de los procesos electorales, en particular, garantizando la seguridad y la eficiencia de la toma de decisiones, así como la automatización en la calificación de expedientes. En cuanto a su nombre y logotipo, este surge de un juego de palabras a partir de los términos «elecciones» e «inteligencia artificial».

Así, respecto de la calificación, lo que normalmente demandaría a un especialista entre 6 horas y 1 día de trabajo, la inteligencia artificial lo hace aproximadamente en 5 minutos. Esta, además, trabaja 24 horas durante los 7 días de la semana. Esto tiene una gran relevancia ante la enorme cantidad de información sin precedentes que hemos descrito. Más aún, su importancia aumentará en los procesos subnacionales, en los que habrá 500 000 candidatos y más de 150 organizaciones políticas, entre partidos y movimientos regionales.

Respecto a su alcance, el objetivo era formular la propuesta de un asistente jurisdiccional de tal forma que pudiera desplegarse en todas las instancias de la justicia electoral; de nada servía optimizar procesos únicamente en el nivel centralizado del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. La idea era poner esta herramienta a disposición de la primera instancia electoral, es decir, de los Jurados Electorales Especiales; en otras palabras,

desarrollar un asistente de inteligencia artificial accesible para todos. Esta era la visión del proyecto: desde el inicio, tuvimos claro que queríamos contar con una herramienta que facilitara el trabajo, y que, además, podía desarrollarse en un plazo breve gracias a las condiciones disponibles.

La primera vez que pusimos en marcha el proyecto fue un éxito. Esto ocurrió durante las elecciones complementarias en dos distritos del departamento de Cajamarca (Pión y Ninabamba); es decir, elecciones que se realizan tras haberse declarado nulas las anteriores, ya sea por falta de concurrencia del electorado (ausentismo) o por diversas incidencias que impidieron el desarrollo regular del proceso. En algunos casos, esta situación se repitió en más de una ocasión: en un distrito se trataba de la cuarta convocatoria; y, en el otro, de la tercera.

Esta fue la oportunidad para aplicar la herramienta de inteligencia artificial. Para hacerlo se estableció previamente el marco normativo necesario. El 11 de junio se inició la marcha blanca de la inteligencia artificial, y el 28 de septiembre se realizaron los primeros ensayos de calificación. El objetivo era evitar un cuello de botella en esta etapa, ya que, por lo general, la calificación tomaba alrededor de 4 horas (240 minutos) por expediente. Además, era necesario garantizar la uniformidad de criterios y la trazabilidad en la toma de decisiones.

Desde luego, capacitamos a los magistrados del Jurado Electoral Especial respectivo y a todo su equipo de especialistas, a fin de que conocieran el funcionamiento de esta nueva herramienta y le dieran un uso adecuado. El ejercicio permitió, además, evaluar su desempeño en un entorno descentralizado.

El impacto de los resultados en este proceso fue evidente. De un tiempo promedio estimado de 4 horas, se pasó a apenas 6 minutos, durante los cuales la inteligencia artificial procesaba la información, la sistematizaba y generaba una respuesta, es decir, una resolución. Posteriormente, el asistente jurisdiccional requería de unos 20 minutos adicionales para validar el resultado. En conjunto, se redujo el tiempo de trabajo humano de 240 minutos a solo 25 minutos; además, como hemos señalado, el sistema operaba de manera continua, las 24 horas del día, los 7 días de la semana.

Podíamos automatizar todo el proceso. Por supuesto, no significa prescindir del factor humano, ya que se requiere supervisión humana. El objetivo es que la herramienta apoye el procesamiento de una gran carga de información. Los resultados fueron muy positivos e impactantes: el tiempo de procesamiento de expedientes se redujo en un 97,5 %. Emitimos 53 pronunciamientos, garantizamos la publicidad y procesamos un total de 1400 expedientes entre las dos elecciones complementarias que se realizaron.

Dados estos resultados, el siguiente paso fue utilizar la inteligencia artificial para procesar la información que eventualmente sería declarada por las organizaciones políticas: sobre candidatos y resúmenes de sus planes de gobierno, garantizando que estos tuvieran una edición adecuada sin limitar la libertad de las organizaciones para gestionar la información final.

Para ello, creamos una plataforma que integrara tres herramientas previamente separadas. Así, la plataforma Declara+, a la fecha de esta ponencia, ya está siendo utilizada por 12 organizaciones políticas. Si bien la plataforma no es enteramente nueva, la consideramos también una innovación porque recoge lecciones aprendidas de fallas anteriores al consolidar tres sistemas en uno solo.

Gracias al uso de la inteligencia artificial, ahora es posible transformar documentos voluminosos en formatos concisos y claros. No obstante, las recomendaciones son sugerencias del sistema, mientras que la organización política mantiene plena libertad para editar y controlar el mensaje final, y asegurar así la fidelidad de la información. Nuevamente, se trata de un instrumento al servicio de los usuarios, pero que no reemplaza el factor humano.

En general, la eficacia operativa que brindan nuestras herramientas de inteligencia artificial es innegable. Ya hemos alcanzado un 97,5 % de ahorro de tiempo en el procesamiento de expedientes, lo que ha mejorado la gestión y la gobernanza institucional tanto a nivel central como en los Jurados Electorales Especiales, así como en las propias organizaciones políticas.

En este último caso, estamos en capacidad de garantizar una mayor seguridad procesal y establecer una uniformidad de criterios que permita ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía. El impacto final se refleja en el

fortalecimiento del sistema democrático y electoral, asegurando seguridad jurídica y confianza.

Las resoluciones son emitidas de forma rápida, consistente y, sobre todo, con fundamentación rigurosa, ya que nuestros jurados y profesionales han logrado estandarizar ciertos modelos de resolución a nivel nacional a partir de las propuestas generadas por la inteligencia artificial. De esta manera, se garantiza la confiabilidad y se legitima el sistema electoral peruano.

Como hemos mencionado, la seguridad ética y de control es fundamental. Nos hemos asegurado de que la inteligencia artificial no presente sesgos y de reducir al mínimo las llamadas «alucinaciones», garantizando un uso confiable y responsable de la tecnología.

En cuanto a los sesgos, nos hemos alineado al marco normativo que regula el uso de la inteligencia artificial, si bien este es muy limitado en el Perú; por ello, también hemos adoptado estándares internacionales. Asimismo, hemos trabajado para reducir riesgos relacionados con la trazabilidad mediante auditorías de bases de datos, respaldos incrementales y controles sobre la integridad de las decisiones.

El riesgo vinculado a la operatividad también ha sido considerado, ya que contamos con copias de seguridad para salvaguardar la información y un plan de continuidad operativa. De igual manera, hemos fortalecido los sistemas de seguridad, en un contexto de creciente actividad de ciberataques.

No hemos descuidado los controles de supervisión humana ni las restricciones técnicas necesarias, como las relacionadas con búsquedas (*search*), itinerancia (*roaming*) y puesta a tierra (*grounding*). Además, hemos garantizado la transparencia en la toma de decisiones con el uso de la inteligencia artificial mediante un marco normativo específico, que incluye políticas, directivas internas, documentos de gestión y manuales de procedimiento. En síntesis, identificamos todos los riesgos posibles y hemos implementado medidas para minimizar su impacto, asegurando un uso confiable, ético y transparente de la inteligencia artificial en la gestión electoral.

Lo anterior nos prepara para las próximas Elecciones Generales 2026 y para el gran volumen de información que enfrentaremos. Frente a este

desafío, buscaremos mejorar aún más nuestra capacidad operativa y de respuesta con ayuda de la inteligencia artificial. Estimamos que esto nos permitirá un ahorro de 53 846 minutos, es decir, 887 horas o 37 días de trabajo. Este ahorro es fundamental, ya que en procesos electorales tan intensos, la oportunidad en la emisión de resultados es crucial.

Estamos también poniendo énfasis en los procesos de uniformización de resoluciones, a partir de modelos generados por inteligencia artificial, sin que ello limite la posibilidad de edición o la incorporación de criterios por parte de los magistrados en las diferentes instancias. Esto garantiza la consistencia jurisdiccional, mantiene los estándares técnicos compartidos y asegura la trazabilidad de las decisiones. De esta manera, se refuerza la transparencia y la predictibilidad, ya que cualquier modificación a un resultado sugerido por la inteligencia artificial queda registrada y documentada.

Por otro lado, la transversalidad de ElecclA es muy importante, ya que interactúa con los diferentes sistemas del sector público e interopera con sus bases de datos en tiempo real. Por ejemplo, si alguien utiliza un comprobante de pago de una tasa para realizar algún trámite y luego intenta reutilizarlo, ElecclA puede detectar esta acción y generar una alerta detallada.

En cuanto a las bases de datos, interopera, por ejemplo, con el registro de condenas y con el registro de deudores alimentarios, lo cual representa una gran ayuda para los Jurados Electorales Especiales, dado que la revisión manual de estas bases solía generar numerosos errores por parte de los operadores humanos.

Más aún, el asistente de inteligencia artificial es capaz de leer manuscritos y transformarlos en datos específicos, así como de recoger información de un expediente en cualquier formato y convertirla en otro tipo de documento. Es evidente que la implementación de la inteligencia artificial se extenderá a los diferentes servicios del Jurado Nacional de Elecciones, como ocurre con las distintas instancias del buscador inteligente de jurisprudencia.

El objetivo es que la inteligencia artificial sugiera jurisprudencia en función de un caso concreto, facilitando nuestra labor, especialmente la búsqueda de casos emblemáticos. La experiencia y memoria de los magistrados seguirán siendo fundamentales, pero la inteligencia artificial las optimizará,

ya que será capaz de sugerir resultados basados en niveles de similitud con casos específicos.

Las conclusiones a las que nos lleva la experiencia con nuestra inteligencia artificial, que apenas está dando sus primeros pasos, son claras: fortalecer la transparencia electoral; mejorar la atención y el servicio al ciudadano; optimizar la gestión interna del Jurado Nacional de Elecciones; y hacer los procesos electorales más eficientes, predictivos y transparentes.

Hemos de enfatizar la importancia de garantizar la predictibilidad, como un mensaje que inspire confianza ciudadana, especialmente en un entorno donde la toma de decisiones depende del procesamiento de grandes volúmenes de información. Todo esto, sin dejar de lado el factor humano, ya que son los magistrados quienes aseguran que las decisiones finales cuenten con el criterio jurídico necesario.

Este es el trabajo que quería compartirles respecto a la herramienta de inteligencia artificial que el Jurado Nacional de Elecciones ha desarrollado, sus beneficios y los grandes desafíos que conlleva frente a procesos electorales complejos y a la administración de justicia electoral del más alto nivel en el Perú.

Muchas gracias.

*Conferencia magistral
El impacto de la inteligencia artificial en
los procesos electorales: retos y oportunidades*

*José Thompson Jiménez
Director ejecutivo del Instituto Interamericano
de Derechos Humanos (Costa Rica)*

Buenas tardes a todos y todas. Es un gusto estar de nuevo en el Perú. Ciertamente, es un privilegio poder compartir con ustedes algunas ideas.

Yo no soy ningún experto en inteligencia artificial; soy apenas un usuario modesto de ella. Por ello, cuando me invitaron a participar, consulté a diversos organismos electorales sobre su opinión acerca de la inteligencia

artificial: si ya la estaban utilizando, cómo lo hacían y qué riesgos consideraban que entrañaba su uso. Se me ocurrió que lo que podía aportarles era la experiencia de alguien que lleva más de veinticinco años trabajando en temas electorales, que ha sido observador internacional en más de 125 elecciones en América Latina y que ha visto pasar muchas situaciones complejas en el ámbito electoral.

En ese sentido, mi presentación repasará ciertos momentos determinantes en la acelerada evolución tecnológica de los últimos veinte años, y que han tenido implicaciones significativas para la vida política, la labor electoral y la administración de la justicia electoral. Sería ilusorio pensar que la irrupción de la inteligencia artificial no tendrá consecuencias en la forma de hacer política, en la supervisión del comportamiento de los actores durante las campañas electorales, en la vida política en general, y en la resolución de conflictos electorales. Considero que debemos enfrentar la inteligencia artificial como uno de esos cambios transformativos.

Actualmente, el debate sobre inteligencia artificial está en pleno desarrollo. Aquí tengo dos libros que me acaban de facilitar, de los mismos autores, uno en inglés y otro en portugués. Uno está dedicado a la utilidad de la inteligencia artificial para las campañas electorales y su supervisión; el otro alerta sobre los riesgos de la inteligencia artificial en política y en materia electoral. Los traje solo para que puedan ver cómo los mismos autores dedican un libro a las posibilidades y otro a los riesgos de esta tecnología.

Podría empezar ya de lleno mi intervención con esta idea: la irrupción de la inteligencia artificial en todas las esferas de la vida social representa una de las transformaciones más significativas de nuestra era. Para quienes somos garantes de la democracia, como ustedes, la inteligencia artificial no es un tema futuro, sino una realidad presente que ofrece un inmenso potencial para fortalecer la integridad, eficiencia y accesibilidad de los procesos electorales.

Sin embargo, este potencial viene acompañado de riesgos profundos que pueden socavar los cimientos de los derechos políticos y el principio de no discriminación. Pero no voy a empezar así. ¿Por qué? Porque esto me lo facilitó un motor de inteligencia artificial desarrollado por unos amigos que trabajan temas de derechos humanos.

Alimentaron este desarrollo con todos los tratados de derechos humanos, con una cantidad significativa de jurisprudencia internacional, y me dijeron: «Podrías ahorrarte toda la preparación de la conferencia y nosotros te la damos ya lista». Vean que eso no está nada mal, pero la ventaja es que lo que les voy a presentar aquí lo hice yo. Me costó estudio, me costó tiempo, me hizo recordar muchas cosas, pero creo que es producto de la experiencia, algo que no necesariamente se encuentra en estos motores.

Por eso no quise ni querría ser facilista y traerles un discurso producido por un motor. Pero sí quiero mostrarles el potencial que tiene. Si ustedes no tuvieran tiempo y tuvieran que comunicar algo significativo, vean que lo que acabo de leer no está errado en cuanto a la presentación de los temas de inteligencia artificial.

No podemos descartar la inteligencia artificial como herramienta, y felicito muy sinceramente al Jurado Nacional de Elecciones por los avances que ha logrado con ElecclA y sus otras aplicaciones. Ciertamente, en esta materia debemos innovar, pero también ser precisos. Hay quienes se refieren a la inteligencia artificial como una máquina.

La inteligencia artificial no es una máquina. Es un conjunto de sistemas generados a partir de desarrollos computacionales, pero no es una máquina. Y precisamente creo que su enorme potencial no reside en la máquina, sino en cómo la usamos, desarrollamos y compartimos.

Algunos advierten que la inteligencia artificial puede ser peligrosa, porque podría llegar a adquirir autonomía plena y, en ese sentido, sustituir la inteligencia humana.

Voy a hablar de tres momentos. Primero, la automatización. ¿Qué significó cuando la automatización llegó a los procesos electorales en nuestros países? Hablamos de la era de la computación: la posibilidad de almacenar, leer y procesar datos se elevó sustancialmente.

Todavía estamos en la era de la automatización, y de alguna manera la inteligencia artificial tiene un componente de automatización muy significativo. Esto lo veremos a continuación.

Pero ¿cómo impactó esta automatización? Sé que para muchos de los que están aquí, veinte años pueden parecer una eternidad, pero hace veinte años las computadoras no estaban en la disposición que tienen hoy en día, ni habían impactado el mundo social, político y electoral de la manera en que lo han hecho. Por eso me parece importante recordar algunos de estos impactos.

Cuando comenzamos a trabajar en la auditoría de registros electorales, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral fue una de las primeras instancias en América Latina en hacerlo. Trabajamos con el Registro Electoral de Guatemala hace poco más de veinticuatro años, y se certificó que su registro era adecuado y legítimo para una elección porque tenía un margen de error del 9%. Díganme, ¿quién aceptaría la validez de una elección hoy en día con un margen de error de ese tamaño? Por ejemplo, en el Perú, se han definido elecciones por menos de 40 000 votos. ¿Quién aceptaría que un registro electoral tenga un margen de error del 9% en un contexto como ese?

Hoy hablamos de márgenes de error que no deben superar el 2%, como mucho. El subregistro electoral es otro desafío que enfrentamos. ¿Por qué hemos avanzado tanto? Porque la automatización nos permite verificar la información, establecer controles más rigurosos y asegurar la integridad de los registros electorales. Lo mismo ocurre con la inscripción de candidaturas. Sin automatización, imaginen cómo era antes, cuando todo tenía que revisarse en documentos físicos, y con todos los problemas que eso implicaba. Piensen lo que logramos en logística electoral: imaginen un despliegue electoral sin automatización. Tendríamos que llevar todo el registro a mano y confiar plenamente en una cadena humana. En la emisión del voto, hoy contamos con voto digital y voto electrónico, y la adopción de estas modalidades depende de las características políticas, culturales y sociales de cada país. Algunos países, como Brasil, llevan décadas con un sistema de voto electrónico exitoso.

Pero también hay otros donde el voto electrónico no ha logrado implantarse o ha generado problemas muy significativos. Recuerdo, por ejemplo, el caso de República Dominicana, en el 2020, en uno de los procesos más complicados que he observado en mis más de cien procesos electorales.

Las elecciones fueron suspendidas a las 11 de la mañana debido a fallos en la lectura de las papeletas por las máquinas de emisión de voto.

En cuanto a la transmisión de resultados, díganme, ¿cómo podríamos tener la transmisión de resultados que tenemos actualmente si no fuera por la automatización? Cuando era niño, y les sonaré como una criatura prehistórica, nos acostábamos la noche electoral sin saber quién había ganado. La única forma de tener una idea de los resultados era recoger el diario a la mañana siguiente. Hoy eso es inaceptable, y esperamos tener al menos una certeza relativa sobre los resultados esa misma noche.

En la justicia electoral, hoy en día prácticamente todos los tribunales trabajan con expedientes digitales. Eso no existiría sin la automatización. De modo que vean cómo, simplemente, la automatización cambió el mundo de la política, el mundo electoral y también la labor del juez electoral.

Luego llegaron las redes sociales, y con ellas una nueva revolución para la política y para los organismos electorales. Esto sí lo recordaremos la mayoría de nosotros, porque hasta hace relativamente poco tiempo las redes sociales no estaban tan extendidas, y hoy están en todas partes. Vale la pena detenernos a pensar en estos cambios, sobre los que quizá no hemos reflexionado lo suficiente.

Las redes sociales transformaron la forma de hacer política. Antes, el mensaje político se transmitía a través de la televisión, la radio o en las grandes plazas públicas; hoy, las redes sociales permiten una comunicación directa, sin intermediarios entre el candidato y el votante. Y eso cambió absolutamente la forma de hacer política.

De hecho, algunos candidatos —varios de ellos hoy presidentes en América Latina— se han ufanado de no haber utilizado financiamiento estatal, porque el grueso de sus campañas presidenciales lo realizaron a través de las redes sociales. Un ejemplo es el presidente Nayib Bukele de El Salvador, quien señaló que en su primera campaña presidencial no necesitó financiamiento público, pues su estrategia se basó fundamentalmente en plataformas como WhatsApp. Este caso evidencia con claridad el cambio de paradigma en la forma de hacer política.

Pero no solo cambió la forma, también cambiaron los tiempos y la velocidad de difusión de los mensajes. Y, en consecuencia, cambiaron las atribuciones y la forma de reaccionar de los organismos electorales.

En el pasado, los organismos electorales reaccionaban mediante conferencias de prensa, quizá una por semana o cuando la situación lo ameritaba. Hoy, frente a un mensaje que circula en las redes y que puede afectar un proceso electoral, la reacción debe ser casi inmediata.

Esto implica que la tradicional conferencia de prensa debe ceder el paso a equipos especializados en comunicación, capaces de corregir, aclarar o contrarrestar información errónea en tiempo real. Y todos ustedes han visto la enorme cantidad de mensajes equivocados que circulan diariamente en las redes sociales.

Y con ello también se intensificó el fenómeno de las noticias falsas. Se aceleró su producción y difusión. Sin embargo, sería un error creer que las redes sociales las crearon. Las noticias falsas han existido a lo largo de toda la historia de la humanidad. Y, si no, cito a un autor que siempre me invita a reflexionar: Yuval Noah Harari. Él ofrece un ejemplo muy ilustrativo: uno de los episodios más graves de desinformación masiva fue la persecución de supuestas brujas en Europa.

A partir de publicaciones y creencias infundadas, se desató una persecución contra algo que no existía. Este fenómeno cobró miles de vidas y funcionó como un mecanismo de odio y de persecución. Bastaba con señalar a alguien como «brujo» o «bruja» para que cayera sobre esa persona todo el peso de la justicia. Miles de personas murieron por una falsedad.

Aquí tienen un ejemplo de una noticia falsa: dañina, devastadora y que, afortunadamente, terminó disipándose con el tiempo, aunque después de décadas y de un enorme costo humano.

Por tanto, no estamos ante un fenómeno nuevo. Lo que cambió con las redes sociales es la velocidad de circulación de los mensajes y la facilidad con la que estos se vuelven virales. Hoy, un mensaje puede ser difundido en cuestión de horas a miles de personas, no solo a nivel local, sino tam-

bién regional e incluso global. Además, existe un elemento adicional: la dificultad para identificar al emisor original. Con los recursos tecnológicos disponibles, un mensaje puede pasar por distintos servidores en varios países, lo que hace extremadamente complejo rastrear su origen.

Esto les da a los mensajes falsos en las redes sociales una velocidad y un impacto enormes, capaces de dañar instituciones, perjudicar la reputación de las personas y generar efectos que son muy difíciles de revertir, incluso con desmentidos oficiales. ¿Y por qué me detengo en esto? Porque uno de los riesgos de la inteligencia artificial es precisamente potenciar estos mensajes falsos y las campañas de desinformación, como veremos más adelante.

Traigo a colación el tema de las redes sociales porque, como les comenté, llevo varios años en esto. En 2012, me reuní con un grupo de personas interesadas en la tecnología aplicada a procesos electorales. Entre ellos estaba un proyecto de la Universidad Externado de Colombia, dirigido por jóvenes muy capaces, llamado Ciudadanos 2.0.

¿Qué proponía este proyecto? Veamos: primero, predijo que el acceso a internet se incrementaría de manera exponencial alrededor del mundo, y que alcanzaría prácticamente un acceso universal. Salvo en regiones muy remotas, esta predicción se cumplió. También acertaron al anticipar que el vehículo principal de este acceso sería el teléfono celular, que acabaría desplazando a las computadoras como medio de conexión principal. Hoy en muchos países hay más teléfonos celulares que habitantes, y varios de ustedes incluso llevan dos o tres consigo.

Además, el proyecto previó correctamente que esta comunicación digital generaría una mayor cercanía entre los ciudadanos y los mensajes políticos, así como con las oficinas públicas.

Hoy podemos tener una relación con un candidato que en el pasado era impensable. ¿Podemos enviarle preguntas directamente? ¿Puede un candidato hacernos llegar un mensaje directamente? Recuerdo que mi padre, en 1986, recibió un telegrama de un candidato a la presidencia en Costa Rica. Estaba emocionado: nunca antes había recibido un mensaje directo de un candidato. Actualmente, recibimos no uno, sino cientos de mensajes de candidatos, de oficinas y de partidos.

Esa previsión también se cumplió, pero veamos dónde fallaron. Dijeron que todo esto crearía las condiciones para un ciudadano 2.0: que podríamos opinar sobre las obras públicas, evaluar la gestión de las autoridades y participar activamente en la política. Incluso imaginaron la posibilidad de referendos casi diarios para decidir si se construía un puente, si se ampliaba un camino, o cómo colaborar en transparencia. Soñaban con una ciudadanía profundamente comprometida gracias al acceso a internet y a las redes sociales.

¿Se cumplió? No del todo. Hoy tenemos grandes herramientas derivadas de internet: podemos controlar mejor la ejecución de obras públicas, denunciar corrupción, evidenciar vacíos en la gestión de las autoridades y documentar abusos.

Pero también tenemos el lado oscuro: mensajes de odio, noticias falsas, desinformación, ataques sin sentido e invenciones sin fundamento. ¿Por qué falló esa predicción? Porque desconoció la naturaleza humana. Los seres humanos no somos ángeles dedicados siempre al bien ni estamos dispuestos a contribuir plenamente todos los días a la sociedad. Tenemos capacidades de cooperación y justicia, sí. Pero también tenemos el otro lado: podemos amar, pero también odiar; podemos apreciar la verdad, pero difundir la mentira; podemos reconocer lo bueno, pero inventar lo malo. Así es la condición humana.

Les traía este ejemplo porque creo que nos revela el error de pensar que la inteligencia artificial solo se usará para fines positivos. Sí puede usarse para cosas buenas, pero, seguramente, se empleará también para fines negativos.

De esta experiencia se deriva un mensaje claro: potenciemos lo positivo y tratemos de controlar o mitigar lo negativo. Creo que ese es el principal mensaje que podemos extraer de esta historia.

En cuanto a cómo nos puede ayudar la inteligencia artificial, creo que eso puedo ahorrármelo luego de la presentación del presidente del Jurado Nacional de Elecciones.

La parte principal de la inteligencia artificial es su enorme capacidad de procesamiento. Es justamente esa capacidad la que ha llevado la automa-

tización y el manejo de datos a un nivel completamente nuevo. El presidente ilustró esto al mostrar cómo se puede reducir el volumen de análisis de información.

Así surge la inteligencia artificial procesativa, que es tremendamente valiosa y cuyo gran valor no podemos desconocer. Quiero felicitar los avances que se están haciendo aquí en el Perú, así como en otros países de América Latina que nos compartieron su experiencia en esta consulta.

Pero la inteligencia artificial no se limita a procesar información: también es generativa, capaz de producir nuevos contenidos a partir de los datos que recibe.

Ya vimos la ilustración que nos presentaron. La inteligencia artificial, después de analizar toda la información que le proporcionamos, puede generar... ¿Generar qué? ¿Textos? Sí, nos hablaron aquí de proyectos de resolución.

¿Imágenes? Sí. ¿Más de lo que normalmente esperaríamos? También. Puede generar textos, canciones, obras de arte... Todo depende de la capacidad de la inteligencia artificial y de cómo la hayamos alimentado. Por ahora, necesitamos suministrarle datos para que pueda procesar y generar lo que se le pida. La pregunta es si siempre va a necesitar que la alimentemos para producir contenido.

Pero dejo esta pregunta para el final. En todo caso, ¿cuál es el problema de la inteligencia generativa? Hay muchos, pero no quiero abrumarlos con todas las dificultades que pueden derivarse.

Por ejemplo, los derechos de autor. Supongan que le pido a un motor de inteligencia artificial que genere una novela al estilo de Vargas Llosa, después de haberla alimentado con sus obras, y el resultado es una buena novela. ¿De quién es el derecho de autor? ¿De Vargas Llosa? ¿Mío? ¿De la inteligencia artificial? Incluso si la novela fuera de mi autoría, copiar el estilo de Vargas Llosa no constituye plagio, aunque la novela sea nueva.

Esas son algunas de las consecuencias del uso de la inteligencia artificial. Pero ahora quiero enfocarme en algo más pertinente para lo que estamos tratando aquí: la inteligencia artificial puede tomar videos e imágenes y generar nuevos contenidos que parecen nuevos y reales.

Y, por lo tanto, puede poner a una persona en un video diciendo lo contrario de lo realmente piensa. Para cuando indagemos si esa persona efectivamente dijo eso, el video ya habrá circulado probablemente entre millones de usuarios. Convencer a esos millones de que se trata de un montaje y que la persona no dijo lo que parece será sumamente difícil.

Ahí es donde surgen los problemas, y precisamente entramos en nuestro terreno electoral. Las autoridades electorales deben contar con mecanismos para reaccionar frente a este daño, que, si ocurre en el marco de una campaña electoral, puede afectar seriamente la legitimidad del proceso. Esta responsabilidad recae principalmente en la justicia electoral, más que en la administración electoral.

Y la justicia, como ustedes saben, a pesar de que el señor presidente nos ha deslumbrado aquí al reducir de días a minutos el conocimiento de un caso y la emisión de una resolución, lo cierto es que seguiremos necesitando alimentar a la inteligencia artificial, y eso seguirá siendo una labor humana. Además, queda la pregunta de cómo repararemos el daño ocasionado.

Estos son problemas de la inteligencia artificial que se presentan en todos los niveles. En la inteligencia artificial procesativa no son tan graves, pero en la generativa sí lo son.

La inteligencia artificial tiene dos grandes problemas que, aunque no sean mayores, afectan directamente la veracidad de sus productos. El primero son los llamados «lapsos» o «alucinaciones»: la inteligencia artificial no sabe decir «no sé» o «no tengo la respuesta». Entonces, de vez en cuando, la inteligencia artificial inventa información. Fíjense que ya está documentado cómo algunos abogados han citado, con ayuda de la inteligencia artificial, jurisprudencia que no existe. Incluso ha ocurrido que ciertos jueces han citado precedentes que tampoco existen.

Hubo un juez fue más descuidado todavía; pueden verificar este caso en internet. Dejó la coletilla final que el motor de inteligencia suele poner: «Si no te gusta este texto, puedo preparar otro». Ni siquiera revisó lo que el modelo de inteligencia artificial había preparado.

Por eso, cuidado con las alucinaciones. Y es precisamente por esto que me alegra mucho la información que nos proporcionó el Jurado Nacional

de Elecciones: que la información siempre debe estar sujeta a revisión humana, porque no podemos confiar al 100 % en lo que nos dice la inteligencia artificial

El segundo gran problema, que también mencionó el presidente, son los sesgos. ¿Y qué es un sesgo? Es información distorsionada o prejuiciada, resultado de la manera en que se alimentó la inteligencia artificial. Hay un caso real, además, que es muy impactante y que compartiré hoy con ustedes.

Una compañía decidió utilizar la inteligencia artificial para apoyar el reclutamiento de personal. Además de las entrevistas y otros procedimientos habituales, alimentaron el modelo con todos los currículos y la trayectoria profesional de los candidatos.

¿Y qué ocurrió al asignar los puestos? El sistema descartó automáticamente a todas las mujeres. ¿Por qué? Porque, al analizar los datos históricos de la compañía, el modelo observó que en los últimos treinta años solo se había contratado aproximadamente un 10 % de mujeres. Aunque esta tendencia estuviera cambiando, la inteligencia artificial dedujo que las mujeres no tenían ninguna posibilidad de ser seleccionadas. Por lo tanto, el sistema rechazó a las candidatas.

Asimismo, la inteligencia artificial presenta sesgos raciales, pues se ha comprobado que esto se da cuando se combina la inteligencia artificial con el reconocimiento facial: reconoce de manera más precisa y con mayor «eficiencia» los rostros blancos que los de personas con piel más oscura.

Este problema ha generado un escándalo en Estados Unidos, porque indica que los modelos de reconocimiento facial utilizados para vigilancia podrían hacer que personas negras, latinas, o de piel más oscura, sean más susceptibles de ser detenidas. Algunos de ustedes probablemente hayan observado este fenómeno de primera mano. En general, los modelos de inteligencia artificial tienen dificultades importantes para interpretar correctamente los rostros de las personas con piel más oscura.

Esto puede comprobarse con diversos estudios disponibles sobre el tema. Por lo tanto, si no se corrige mediante la supervisión humana, la inteligencia artificial puede generar estos sesgos y, además, magnificar discriminaciones que ya existen en las sociedades.

Por ello, es fundamental vigilarla y revisarla constantemente. En este sentido, consulté directamente con los organismos electorales de América Latina. Al recibir la invitación para conversar con ustedes, lo primero que decidí fue no basarme en suposiciones, sino recurrir a la experiencia de estos organismos, a los cuales tenemos acceso gracias a nuestra labor en la Secretaría.

No todos los organismos respondieron; en total, nos contestaron alrededor de nueve o diez. Les preguntamos si estaban utilizando la inteligencia artificial y qué potencial y riesgos le veían. A continuación, les presento sus palabras textuales. Por ejemplo, la inteligencia artificial es ideal para revisar los informes de gastos y financieros de los partidos políticos.

El contralor electoral de Puerto Rico nos explicó con detalle: «No podríamos revisar los informes de las agrupaciones políticas sin el apoyo de la inteligencia artificial».

Aunque ya contaban con algunos desarrollos propios, ahora la inteligencia artificial realiza este trabajo en minutos. Detecta inconsistencias y facilita un proceso que antes requería un equipo completo de contadores. Además, es sumamente útil para generar cuadros comparativos sobre normativa, jurisprudencia, evolución jurídica y tratamiento de temas electorales, en todas las materias que se puedan imaginar.

Sin embargo, como mencioné anteriormente, los datos finales siempre deben ser revisados antes de que la inteligencia artificial genere una alucinación, es decir, que invente alguna norma o sentencia que no existe. Los propios organismos electorales señalan que la inteligencia artificial puede ser muy peligrosa cuando se combina con la desinformación, ya que aumenta su apariencia de veracidad y dificulta aún más la trazabilidad del origen, complicando las labores de control y la impartición oportuna de justicia electoral. Este es, posiblemente, el mayor riesgo que en general se aprecia respecto al uso de la inteligencia artificial en materia electoral.

¿Cómo puede la inteligencia artificial potenciar las campañas de desinformación? Frente a ello, por responsabilidad, no solo los organismos electorales, sino todos nosotros debemos interesarnos y aprender —no necesariamente a desconfiar, pero sí a verificar— antes de dar por válida una noticia, un texto o una imagen.

En este contexto, los mecanismos de verificación, como el fact-checking, así como las operaciones conjuntas entre la academia, los organismos electorales y los medios de comunicación, serán cada vez más relevantes para determinar, incluso en condiciones complejas, si un contenido es verídico o si es producto de la inteligencia artificial utilizada con fines de desinformación.

Ahora bien, ¿cuál es el futuro de la inteligencia artificial más allá del ámbito electoral? Es una reflexión que vale la pena plantearnos, si me permiten la invitación, para pensar en los desafíos que esta tecnología traerá consigo en los próximos años.

Veán algunas ideas recientes que se han planteado al respecto. Yuval Noah Harari —a quien ya he citado y cuyo libro recomiendo ampliamente, no solo por su enfoque sobre la inteligencia artificial, sino porque recorre la historia de la comunicación en la vida humana— sostiene en *Nexus*, publicado este año, que la especie humana podría verse amenazada en el futuro por una inteligencia artificial capaz de interactuar de forma autónoma, diseñar y ejecutar sus propios procesos. En ese escenario, advierte el autor, que los seres humanos podríamos volvernos prescindibles para la propia inteligencia artificial.

Para ilustrarlo, plantea un ejemplo provocador: si la inteligencia artificial concluyera que el principal daño al planeta lo causan los seres humanos, ¿no sería, desde una lógica puramente instrumental, razonable prescindir de ellos? Es una idea coherente en términos abstractos, pero profundamente inquietante.

No suscribo esta postura, pero considero importante ponerla sobre la mesa como parte del debate.

Dan Brown fue entrevistado recientemente —pueden leer la entrevista en *El País*— y sostiene que ningún gran avance tecnológico en la historia de la humanidad ha sido utilizado exclusivamente para el bien; todos han derivado, al menos en parte, en armas o formas de ataque. Según este autor, lo mismo ocurrirá con la inteligencia artificial.

¿Quién es Dan Brown? Probablemente muchos de ustedes han leído alguna de sus novelas o visto adaptaciones cinematográficas de sus obras.

El Código Da Vinci es, sin duda, la más conocida. Se trata de un autor cuya capacidad narrativa le ha permitido conectar con millones de personas en todo el mundo.

Para equilibrar estas visiones más pesimistas sobre el futuro de la inteligencia artificial, quisiera ahora presentar una perspectiva más optimista.

Un estudio reciente de la Universidad de Oxford y de la estatal de Utah sostiene que la inteligencia artificial nunca podrá ir más allá de la información con la que es alimentada. En consecuencia, no podría adquirir conciencia ni libre albedrío, y permanecería siempre sujeta a la voluntad y a la acción humana.

Prefiero pensar que esta visión es la correcta, antes que aquellas que anticipan escenarios más negativos. En todo caso, tanto en el ámbito electoral como en el político, el científico y el social, el estudio de las potencialidades y los riesgos de la inteligencia artificial es ineludible. Y lo es, sin duda, para los organismos electorales.

Ignorarla no hará que desaparezca.

Muchas gracias.

*Conferencia magistral
Inteligencia artificial y la reforma electoral en Perú:
oportunidades para justicia y equidad electoral*

*Willy Ramírez Chávarry
Exmiembro del Pleno (3) del Jurado Nacional de Elecciones (Perú)*

El tema que aquí nos convoca es indudablemente interesante: la inteligencia artificial y la reforma electoral en el Perú: oportunidades para la justicia y la equidad electoral. La inteligencia artificial constituye hoy una parte estructural de nuestra vida social; ha llegado para quedarse. Todos la utilizamos, de una u otra forma.

Nuestros hijos, incluso, la emplean con mayor frecuencia, pues recurren a herramientas como ChatGPT u otras plataformas. Existen múltiples siste-

mas de inteligencia artificial con distintas denominaciones. En consecuencia, su presencia se ha consolidado en nuestra vida cotidiana y, por extensión, en el ámbito social y también en el campo electoral. Ahora bien, ¿de qué manera se inserta en este último? Principalmente, en los ámbitos de la gestión, de la toma de decisiones y de la justicia.

En la actualidad, estamos siendo asistidos por la inteligencia artificial y, desde hace unos meses, en el Jurado Nacional de Elecciones contamos con ElecclA —así se llama—, un sistema basado en esta tecnología. Asimismo, en el Perú existe una norma que, de cierta manera, promueve el uso de la inteligencia artificial. Surge entonces la interrogante acerca de cómo podemos articularla con el rol o la función constitucional que cumple el Jurado Nacional de Elecciones, órgano especializado en justicia electoral por mandato constitucional, el cual administra justicia de manera exclusiva y excluyente, pese a que en ocasiones la justicia ordinaria no lo reconozca plenamente.

No obstante, es necesario subrayar que la inteligencia artificial no reemplaza —e insisto en ello— al juez, ni menos aún a la justicia electoral. Su función es asistir tanto al juez como al sistema de justicia electoral, y contribuir además a fortalecer y proteger la autenticidad del voto. Para eso sirve la inteligencia artificial —o podría servir, en todo caso, en algunas latitudes donde no se utiliza—: está al servicio del hombre, y no en reemplazo de este.

El Jurado Nacional de Elecciones, como rostro jurisdiccional de la democracia en tiempos de inteligencia artificial, cumple un papel fundamental. Sin lugar a dudas, constituye el rostro jurisdiccional de la democracia en el Perú, en la medida en que la Constitución Política del Estado le ha confiado la administración de justicia en materia electoral, la fiscalización de la legalidad del ejercicio del sufragio y la proclamación de los resultados oficiales de los procesos electorales, así como de cualquier consulta popular.

Frente a este escenario, la irrupción de la inteligencia artificial plantea tres grandes desafíos en el cumplimiento de este rol o mandato constitucional. El primero es de carácter cognitivo y se encuentra asociado, fundamentalmente, a la gestión de cantidades crecientes —y cada vez más complejas— de información jurídica, probatoria, estadística y comunicacional.

Nunca antes hemos manejado tal cantidad de información. Por ejemplo, los especialistas sostienen que un niño de cinco años accede hoy a un

volumen de información igual o incluso mayor que el de una persona de ochenta años hace apenas cincuenta años. Esto evidencia la magnitud del flujo informativo al que estamos expuestos, el cual continúa en aumento. Nos enfrentamos, por tanto, a una realidad en la que resulta humanamente imposible procesar tal cantidad de información. En este contexto, la inteligencia artificial puede contribuir significativamente a dicha tarea.

El segundo gran desafío es de carácter institucional, en la medida que implica la incorporación de nuevas tecnologías sin diluir la colegialidad, la deliberación ni la obligación de motivar las resoluciones. No debe olvidarse que, desde hace algunos años, hemos transitado del Estado legislativo de derecho al Estado constitucional de derecho. En este marco, toda resolución debe estar debidamente motivada, exigencia que se mantiene inalterable y frente a la cual la inteligencia artificial no puede sustituir la labor humana.

El tercer gran desafío es de naturaleza ético-democrático. Este último se vincula con la necesidad de garantizar que ninguna herramienta tecnológica altere, distorsione o genere discriminación en el acceso a la justicia electoral, en la igualdad de las organizaciones políticas o en la expresión del voto ciudadano.

En suma, nos enfrentamos a tres grandes desafíos: el cognitivo, el institucional y el ético-democrático. En ese sentido, ElecclA representa una apuesta por una gobernanza democrática orientada a reforzar los principios fundamentales de la justicia y de la gestión electoral.

Legalidad, imparcialidad, transparencia y respeto de los derechos políticos: esos son los principios que orientan a ElecclA, en la medida en que ha sido diseñada y entrenada precisamente para tales fines.

Ahora bien, cabe preguntarse cuál es el marco jurídico de la inteligencia artificial en nuestro país y cuál es la lectura que se realiza desde el Jurado Nacional de Elecciones. En este punto, resulta indispensable tomar en cuenta el marco legal vigente.

El Perú cuenta con la Ley 31814, denominada «Ley que promueve el uso de la inteligencia artificial en favor del desarrollo económico y social del

país». Se trata de una norma cuyo título es extenso, pero cuyo contenido es relativamente breve, ya que se limita a establecer algunos principios y disposiciones generales, delegando un desarrollo más detallado al reglamento.

En efecto, esta ley dispone la promoción del uso de la inteligencia artificial, privilegiando a la persona y el respeto de los derechos humanos, bajo criterios de ética, transparencia y responsabilidad. En tal sentido, puede afirmarse que se trata de una norma de carácter principalmente declarativo y principista.

El reglamento, por su parte, desarrolla de manera más pormenorizada el contenido de la ley y refuerza principios como la no discriminación, la protección de datos, la rendición de cuentas y la gestión de riesgos en los sistemas de inteligencia artificial.

En este contexto, y en estricto cumplimiento de la ley, corresponde preguntarse qué papel debe asumir el Jurado Nacional de Elecciones. En este punto, es importante subrayar que esta institución no puede ni debe limitarse a ser un usuario ocasional de la inteligencia artificial. Por el contrario, tiene la oportunidad —y, además, el deber— de liderar su institucionalización responsable en el campo electoral. Ello implica la configuración de políticas, lineamientos y prácticas que puedan servir como referencia para otras entidades públicas, como ya viene ocurriendo.

En efecto, el Jurado Nacional de Elecciones ha comenzado a recibir visitas y consultas, consolidándose como un referente en la materia, e incluso ha sido reconocido por buenas prácticas vinculadas a ElecCIA.

Asimismo, todo uso de la inteligencia artificial en la justicia electoral debe sustentarse en el mandato legal y reglamentario, y regirse por criterios de ética, transparencia, rendición de cuentas y una sólida alineación con la protección de los derechos fundamentales, conforme a lo dispuesto tanto por la ley como por su reglamento. En esa línea, el Jurado Nacional de Elecciones viene actuando en estricto cumplimiento del marco normativo vigente.

¿Cuál es el diagnóstico sobre el uso de la inteligencia artificial en el Perú? Actualmente, la adopción de estas tecnologías en el sector público peruano es aún limitada. Son muy pocas las instituciones que utilizan la inteli-

gencia artificial de manera sistemática; aunque existen algunas iniciativas, su número es claramente reducido.

Si se realiza un análisis comparativo a nivel internacional, el país evidencia déficits significativos, especialmente en lo relativo a la protección de los derechos humanos frente al uso de la inteligencia artificial. Un ejemplo concreto ilustra los riesgos: en un colegio privado de niñas, se utilizó inteligencia artificial para editar la imagen de una estudiante, y empezó a circular en las redes completamente desnuda.

Este caso revela que la inteligencia artificial puede ser utilizada tanto para fines positivos como para fines perjudiciales. La institución educativa fue sancionada, y la directora recibió medidas disciplinarias y, eventualmente, sanciones penales.

Además, se observa una ausencia de criterios claros de gobernanza algorítmica, lo cual incrementa los riesgos de discriminación, vulneración de derechos y erosión de la confianza ciudadana. Es importante reconocer que, por su diseño y entrenamiento, la inteligencia artificial puede reproducir sesgos: puede ser racista, clasista y, lamentablemente, misógina. Frente a esto, resulta imprescindible implementar estrategias de reentrenamiento y corrección para mitigar estos sesgos y asegurar un uso responsable de la tecnología.

Esa también es una responsabilidad fundamental. En el ámbito de la justicia electoral, si no se establecen principios y garantías claras, la inteligencia artificial podría afectar de manera desproporcionada a los grupos políticamente más vulnerables. Por ello, en el uso de la inteligencia artificial en materia electoral se requiere un diseño mucho más prudente y garantista, que permita corregir las asimetrías existentes en el acceso a la justicia electoral.

Por ejemplo, ¿qué sucede en las comunidades campesinas o en las comunidades nativas? La inclusión debe ser efectiva y no meramente declarativa. En este contexto, la propuesta central es que la inteligencia artificial funcione como asistente de la justicia electoral, pero nunca como sustituto del magistrado.

La inteligencia artificial debe integrarse al sistema electoral como una herramienta de asistencia a la justicia y a la gobernanza electoral, sin reemplazar el criterio ni la responsabilidad del magistrado. Eso implica que, si bien puede asistir en la búsqueda de jurisprudencia y doctrina, en el análisis masivo de expedientes y en la organización de pruebas documentales, la decisión final debe corresponder siempre a los humanos: los Jurados Electorales Especiales o el pleno del Jurado Nacional de Elecciones. En otras palabras, la supervisión y la decisión son competencias exclusivamente humanas. No se puede delegar esta responsabilidad. Por ello, los modelos de inteligencia artificial deben contar necesariamente con supervisión humana, ser trazables, corregibles y estar sometidos a control jurídico. La trazabilidad resulta especialmente relevante.

Si se utiliza inteligencia artificial —lo cual está permitido y no prohibido—, debe registrarse claramente su uso: qué tipo de sistema se emplea, en qué versión, y demás detalles pertinentes, y reconocer también la contribución de la tecnología.

Asimismo, la inteligencia artificial debe fortalecer la motivación de las decisiones, garantizar el debido proceso y facilitar la rendición de cuentas. No debe ser utilizada como pretexto para opacidad, zonas grises técnicas ni para diluir responsabilidades: aunque la inteligencia artificial haya ejecutado un proceso, siempre existe un humano que le da la instrucción.

Desde la perspectiva del Jurado Nacional de Elecciones, los ámbitos de uso de la inteligencia artificial en la función jurisdiccional electoral incluyen la búsqueda y el análisis jurisprudencial, así como la evaluación de coherencia y consistencia entre decisiones, lo que permite comparar y analizar cómo se han resuelto los casos a lo largo del tiempo.

La inteligencia artificial también puede ser un asistente valioso en la gestión de expedientes, ya que permite clasificar casos, organizar paquetes o agrupar asuntos de manera eficiente. Asimismo, puede brindar aportes en la redacción técnica de proyectos o anteproyectos de resoluciones, siempre con la condición de que estas sean revisadas por el secretario o por el ponente responsable.

En el ámbito de la función fiscalizadora y de garantía de legalidad, la inteligencia artificial puede analizar patrones inusuales en actas, votos nulos, votos en blanco y en casos de impugnaciones masivas que se presentan en algunos procesos electorales en el Perú. También puede identificar posibles focos de conflicto o alta litigiosidad, determinando dónde se concentran los conflictos y con qué frecuencia, así como monitorear prácticas de riesgo que podrían afectar la integridad de la expresión del voto, en coordinación con otras entidades.

En relación con la democracia digital y el discurso electoral, la inteligencia artificial permite monitorear el ecosistema digital, identificando picos o focos de desinformación que ponen en riesgo la integridad del proceso electoral, la confiabilidad del conteo de votos y la imparcialidad de los órganos electorales. Asimismo, resulta útil para detectar contenidos sintéticos engañosos, en particular aquellos que simulan declaraciones de autoridades o candidatos, atribuyéndoles afirmaciones o acciones que nunca realizaron. Existen contenidos sintéticos generados por inteligencia artificial que pueden causar un daño significativo. La inteligencia artificial también puede ser útil para generar insumos probatorios reforzados, especialmente en procedimientos sancionatorios.

No obstante, ello no implica que el Jurado Nacional de Elecciones busque controlar la conversación pública en las redes sociales o en el entorno digital. Más bien, se trata de dotar a la institución de capacidades técnicas y jurídicas que le permitan reaccionar frente a prácticas que vulneran la normativa electoral o que pongan en riesgo la autenticidad del sufragio.

Actualmente, esta necesidad evidencia la carencia de una normativa específica, lo que requiere una actualización de la Ley Orgánica de Elecciones al respecto, porque no existe norma todavía.

En cuanto a los principios que podrían guiar una política institucional de inteligencia artificial en el Jurado Nacional de Elecciones, se propone —de manera preliminar— los siguientes: centralidad de la persona y de los derechos políticos; compatibilidad constitucional y convencional; proporcionalidad y gestión de riesgos; transparencia institucional y explicabilidad; no discriminación y equidad de trato; privacidad y protección de datos;

responsabilidad y rendición de cuentas; formación continua y cultura institucional; cooperación interinstitucional e internacional; y participación y pedagogía ciudadana.

Estos principios servirían como marco para la institucionalización responsable de la inteligencia artificial en el ámbito electoral, asegurando su uso ético, transparente y centrado en la protección de los derechos fundamentales.

¿Cuál sería, entonces, la agenda de reforma electoral desde la perspectiva del Jurado Nacional de Elecciones, en clave de inteligencia artificial?

A continuación, se propone la siguiente:

- Aprobación de una política institucional de inteligencia artificial del Jurado Nacional de Elecciones. Esta política debe estar alineada con la ley y con el reglamento del uso de la inteligencia artificial, estableciendo lineamientos claros para su implementación responsable.
- Incorporación de disposiciones específicas sobre inteligencia artificial en la legislación electoral. Se debe reconocer expresamente el carácter auxiliar de los sistemas de inteligencia artificial en la labor jurisdiccional y establecer la obligación de dejar constancia en los autos cuando se utilicen estas herramientas. Asimismo, deben definirse criterios para la admisibilidad y valoración de evidencia digital generada o detectada mediante inteligencia artificial.
- Revisión y actualización de la regulación de propaganda y comunicación política digital. Esto incluye obligaciones de transparencia en el uso de contenidos generados por inteligencia artificial, reglas sobre etiquetado de contenidos sintéticos y procedimientos ágiles para que la justicia electoral pueda ordenar la rectificación o el retiro de contenidos que vulneren la normativa. Estas recomendaciones ya han sido respaldadas por organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Desarrollo de capacidades técnicas y jurídicas. El Jurado Nacional de Elecciones debe fortalecer su capacidad para analizar la desin-

formación automatizada, incluyendo la detectabilidad de *bots* y granjas de *bots*, así como implementar estudios y proyectos piloto en colaboración con institutos, universidades, escuelas de posgrado y organismos internacionales.

A modo de conclusión, la adopción de la inteligencia artificial en la justicia electoral requiere equilibrio: más inteligencia artificial, sí, pero también más humanidad. La centralidad del ser humano debe mantenerse, reconociendo que la inteligencia artificial no es neutra y que su impacto depende de las instituciones, las normas y, sobre todo, de la ética pública de quienes la emplean.

En el Jurado Nacional de Elecciones, la inteligencia artificial aumentará la justicia, la transparencia y la accesibilidad, sin ocultar decisiones tras algoritmos opacos. Su función es mejorar la motivación de las resoluciones, optimizar tiempos, proteger el sufragio y enfrentar la desinformación, siempre con la última palabra en manos del órgano colegiado: los Jurados Electorales Especiales y el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

La apuesta es clara: no temer ni adorar a la inteligencia artificial. Es simplemente una herramienta que debe ser gobernada desde la Constitución y puesta al servicio de la justicia y la equidad electoral, tal como corresponde a los órganos que administran justicia electoral en los Estados democráticos de derecho.

Muchísimas gracias.

Día 2

Viernes, 28 de noviembre de 2025





De derecha a izquierda, Rafael Rubio Núñez (profesor del Departamento de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid - España), Carolina Tchintian (profesora de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires - Argentina), Wilfredo Penco (Presidente de la Corte Electoral de Uruguay), Mayra Nieto Manga (directora de la Oficina General de Comunicaciones e Imagen del Jurado Nacional de Elecciones - Perú).

*Panel de expertos. Desinformación electoral: retos
y estrategias para unas elecciones transparentes*

Desinformación electoral en el contexto uruguayo

Wilfredo Penco

Presidente de la Corte Electoral de Uruguay

Buenos días. Es un gusto participar en esta mesa junto a distinguidos especialistas como la profesora Carolina Tchintian y el profesor Rafael Rubio, bajo la moderación de la magíster Mayra Nieto. Mi ponencia se titula «La desinformación electoral en el contexto uruguayo». Más que una reflexión novedosa —difícil de aventurar en medio del caudal de perspectivas abiertas y acumuladas sobre un asunto como el que nos convoca—, lo que me propongo compartir es un repaso sintético, condensado y sin excesivo desarrollo, sobre un contexto específico: el uruguayo, que es el que más conozco. Según mi parecer, y siguiendo las enseñanzas del maestro Dieter Nohlen, resulta siempre conveniente considerar el contexto, y este no debe perderse de vista cuando se aborda la materia electoral. Contexto y elecciones conforman, a mi entender, un consolidado binomio.

Por más excepcional que un contexto electoral pueda percibirse a sí mismo, no es una isla inexpugnable ni permanece desconectado del resto del mundo. Tampoco vive o sobrevive de espaldas a una realidad que se impone rápidamente y que ya parece irreversible por obra de la tecnología, con todas sus incertidumbres y certezas. Por ello, los organismos especializados en organizar y juzgar elecciones —como el Jurado Nacional de Elecciones del Perú, a cuyo presidente agradezco por la invitación a participar en este intercambio— hacen bien en volver una y otra vez sobre estos temas. La desinformación electoral está instalada en nuestro entorno y ha llegado para quedarse, por lo que es estratégico anticiparse todo lo posible, apelando al proverbio de que siempre es mejor prevenir que curar.

Cuando hablamos de desinformación en procesos electorales, no nos referimos a un fenómeno estrictamente nuevo. Como subrayó el profesor José Thompson, la falsa información, la información distorsionada o parcial ha acompañado la práctica electoral desde sus orígenes. En cierto modo, la desinformación siempre fue un recurso táctico en la competen-

cia electoral, aunque su naturaleza sea ilícita y esté reñida con principios éticos del ejercicio democrático, en especial con la transparencia y la equidad. Tradicionalmente, se hablaba de la necesidad del juego limpio en las elecciones, que no solo implicaba rigor en el escrutinio, sino también en el desarrollo del acto eleccionario y durante la campaña electoral, incluyendo el debate de ideas, programas y perfiles de candidatos. Toda irregularidad, y en particular las determinantes, daban lugar a denuncias de fraude, palabra que sigue resonando en nuestro vocabulario.

Paradójicamente, la misma tecnología que ha contribuido al blindaje del sufragio ha sido utilizada para amplificar acciones fraudulentas, convirtiéndose en amenaza cierta para la institucionalidad democrática. En este marco, la desinformación constituye un flagelo inquietante, pues apunta directamente al corazón del sistema: el elector, protagonista insustituible de la soberanía. Su objetivo es confundir, distraer, desarticular la convicción participativa y socavar las condiciones que garantizan la integridad y legitimidad del proceso electoral. Sin recurrir al alarmismo, es imprescindible verificar hechos, prevenir manipulaciones, intenciones maliciosas y sesgos desestabilizadores, y ponderar las herramientas, el lenguaje y el ritmo introducidos por la digitalización y el consumo mediático.

En cuanto a investigaciones e informes sobre Uruguay, me referiré a dos estudios recientes. El primero, «Desinformación y fact-checking en las elecciones uruguayas del 2019: el caso de Verificado Uruguay», de los doctores Juan Pedro Molina-Cañabate y Raúl Magallón-Rosa, de la Universidad Carlos III de Madrid, analiza los procesos de desinformación durante esa campaña. El trabajo se apoya en el proyecto colaborativo de fact-checking Verificado Uruguay, con el objetivo de establecer una tipología de rumores políticos, su origen y motivaciones, destacando que, pese a narrativas regionales similares, los contextos locales impiden establecer paralelismos exactos con otras campañas latinoamericanas. El estudio resalta la importancia del tipo de candidato y partido en la generación de desinformación, y subraya tanto los aportes como las limitaciones metodológicas del proyecto, evidenciando cómo la labor interdisciplinaria procura mitigar los efectos de las noticias falsas y la desinformación durante las elecciones, incluidos los debates presidenciales.

El segundo estudio, más cercano en el tiempo y de mayor alcance, es «La desinformación en las campañas electorales: el caso uruguayo 2024 en el contexto hispanoamericano», de Sofía Montero (Universidad de Montevideo) y Jordi Rodríguez-Virgili y Carmen Beatriz Fernández (Universidad de Navarra). Analiza los incidentes de desinformación durante las elecciones uruguayas de 2024 mediante un análisis de contenido, registrando 27 incidentes y adoptando un enfoque comparativo. Los resultados indican que Uruguay presentó bajos niveles de desinformación electoral, reforzando la hipótesis de su estabilidad democrática en comparación con otras democracias de la región. Las narrativas identificadas siguen patrones habituales en procesos electorales.

Los investigadores destacan cinco narrativas recurrentes: primero, desprestigio de figuras políticas y partidos; segundo, cuestionamiento de la integridad del sistema electoral; tercero, vinculación de partidos o líderes con actividades ilícitas, corrupción o ideologías extremistas; cuarto, distorsión o invención de contenidos sobre políticas públicas y uso de recursos estatales; y quinto, división y conflictos internos en los partidos. Cabe mencionar la noticia falsa más notoria de la campaña, dirigida a perjudicar al candidato finalmente electo presidente de la República. Su falsedad fue comprobada en pocas semanas, lo que resultó en condenas por calumnia, simulación de delito y asociación para delinquir. Este caso no involucró inteligencia artificial y podría haberse producido independientemente de las plataformas digitales, aunque estas contribuyeron a su difusión.

Finalmente, se destacan dos conclusiones: primero, pese a la incertidumbre electoral, la campaña no propició un entorno significativo de desinformación debido a que los candidatos evitaron recurrir a la polarización y Uruguay es un país de consensos con espacios institucionales y mediáticos plurales; segundo, las narrativas desinformativas detectadas se ajustan a patrones habituales en procesos electorales, coincidentes con el resto de Hispanoamérica, sin incidentes generados por la inteligencia artificial o los *deepfakes*.

Quisiera hacer dos últimos comentarios en relación con el contexto electoral uruguayo.

En primer lugar, quiero informar que tres diputados de tres partidos que integraron la coalición de gobierno en el periodo anterior presentaron, el 9 de abril de 2025, un proyecto de ley de artículo único. Este proyecto tipifica como delito la generación y difusión de contenidos materialmente engañosos mediante imágenes, sonidos o videos con el propósito de causar daño reputacional a un candidato o difundir desinformación notoria en relación con la campaña electoral. La norma proyectada establece penas de seis meses a dos años de prisión para quienes cometan tal delito, e incluye eximentes de responsabilidad penal.

El proyecto fue analizado en sucesivas sesiones de la Comisión Especial de Innovación, Ciencia y Tecnología de la Cámara de Representantes a las que fueron invitados a opinar especialistas e integrantes de diversas entidades, como el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información, la Sala de Informática de la Facultad de Ingeniería, el Instituto de Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, la Asociación Latinoamericana de Internet y, en particular, el ex relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, el doctor Edison Lanza, actual embajador uruguayo ante este organismo.

Aunque en general se destacó la importancia de ocuparse de los temas que aborda el proyecto de ley, su texto recibió variadas y sostenidas críticas, especialmente por su carácter punitivo y el riesgo que podría suponer para la libertad de expresión. En coincidencia con la finalización de la legislatura, el proyecto fue archivado. Sin embargo, como dos de los proponentes fueron reelectos, el proyecto volvió a ser repartido en marzo de este año entre los nuevos legisladores, aunque hasta la fecha no ha sido objeto de tratamiento.

En segundo lugar, en la misma cámara se presentó un proyecto de ley impulsado por un diputado del partido Frente Amplio, que en ese momento era oposición y que actualmente ejerce como partido de gobierno. Este proyecto hace referencia a la preservación de la integridad en los procesos electorales, con un enfoque distinto al primer proyecto, y fue considerado de manera preliminar.

Finalmente, cabe destacar el pacto ético contra la desinformación, enmarcado en la campaña «Libre de noticias falsas», impulsada por la Asociación de la Prensa Uruguaya con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Unesco y la Fundación Astur. Este pacto fue suscrito por los partidos políticos con representación parlamentaria en 2019 y 2024, comprometiéndose a no generar ni promover noticias falsas ni campañas de desinformación en perjuicio de adversarios políticos, así como a fomentar entre sus dirigentes la adopción de conductas que eviten expresiones agravantes o descalificaciones personales durante la contienda electoral.

Por último, lo más reciente ha sido la firma, por parte de Uruguay, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Ciberdelincuencia, suscrita por más de sesenta Estados miembros, entre ellos Uruguay, el pasado 25 de octubre en Hanoi. Asimismo, Uruguay se convirtió en el primer país de América en adherirse al Tratado de Inteligencia Artificial del Consejo de Europa, suscrito en Estrasburgo. Este promueve el desarrollo y la innovación en materia de inteligencia artificial, al tiempo que establece mecanismos para gestionar los riesgos que esta tecnología pueda implicar para los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho.

Muchas gracias.

Respuesta integral frente a la desinformación
experiencias de organismos electorales

Rafael Rubio Núñez

*Profesor del Departamento de Derecho de la
Universidad Complutense de Madrid (España)*

Gracias al Jurado Nacional de Elecciones por la invitación y a todos ustedes por su presencia. Es un honor y un privilegio compartir este panel con mis colegas.

Haré un breve repaso de dónde estamos y hacia dónde vamos en el ámbito de la lucha contra la desinformación en los procesos electorales, teniendo en cuenta que la irrupción de la inteligencia artificial introduce dos elementos nuevos que aún no hemos sido capaces de ponderar plenamente.

Por un lado, la generación automatizada de contenidos, que no necesariamente son falsos, pero que pueden simular la realidad con una precisión extraordinaria: los conocidos deepfakes. Estos, tanto en audio como en video, han generado ya conflictos relevantes en procesos electorales, como ocurrió recientemente en Argentina, Eslovaquia y México. Por otro lado, la microsegmentación, que afecta a la desinformación de manera más profunda en el procedimiento electoral al generar dinámicas informativas que fragmentan el espacio e impiden, en muchos casos, el contraste de la información, al estar dirigida a públicos específicos y resultar difícil de monitorizar, percibir y comprender.

Más allá de estos nuevos instrumentos que potencian la desinformación, el objetivo es realizar un repaso general de la situación actual y de las respuestas que se están adoptando, así como evaluar su eficacia. Considero que nos encontramos en una fase de cierta madurez en la lucha contra la desinformación por parte de los organismos electorales. Hemos pasado de una etapa inicial, centrada en identificar y dimensionar la amenaza —en la que se enfatizaba cómo la desinformación trascendía el ámbito digital y afectaba a la estabilidad nacional, a los resultados electorales y, en última instancia, a la democracia—, a una fase en la que resulta imprescindible analizar qué medidas están funcionando y cuáles no.

En este sentido, sigue siendo fundamental que las medidas adoptadas para combatir la desinformación y garantizar la integridad electoral no generen efectos secundarios más graves que el problema que pretenden resolver ni en términos reales ni en términos de percepción. Es evidente el impacto que estas medidas pueden tener sobre la libertad de expresión; sin embargo, el problema no radica únicamente en sus efectos, sino también en cómo estos son percibidos. Existen ya numerosos ejemplos de medidas adoptadas por organismos electorales que han sido revertidas en el debate público y utilizadas como instrumentos de desgaste institucional, erosionando la confianza en el propio órgano electoral en lugar de fortalecer la integridad del proceso.

En la fase actual, una vez asumido que la desinformación constituye una amenaza que requiere respuesta, resulta necesario afinar el diagnóstico. Cuando hablamos de desinformación, no nos referimos únicamente a un

conjunto de bulos, mentiras o verdades descontextualizadas, sino a fenómenos más complejos. En el trabajo realizado en el Observatorio de Desinformación de la Universidad Complutense —similar al mencionado para el caso uruguayo—, en el que se han analizado quince procesos electorales en la región durante los últimos tres años, se han obtenido algunas conclusiones relevantes.

En primer lugar, la desinformación debe entenderse como un fenómeno integral. No se trata de episodios aislados, sino de sistemas organizados y sistemáticos que utilizan herramientas de manera estratégica y coordinada para alcanzar objetivos que afectan al proceso electoral. Estos sistemas operan, generalmente, en dos ámbitos. El primero es el intrapartidista, que plantea mayores dificultades para la intervención de los organismos electorales. El segundo, cada vez más frecuente, consiste en incluir en las campañas de desinformación al propio procedimiento electoral, a su integridad e incluso a los órganos electorales y a sus miembros. De este modo, la desinformación se emplea para erosionar el proceso democrático en su conjunto.

Ello es coherente con los objetivos tradicionales de la desinformación electoral, que no siempre buscan alterar directamente los resultados, sino que, en muchos casos, pretenden generar inestabilidad. Un ejemplo paradigmático es la intervención de Rusia en las elecciones estadounidenses de 2016. Aunque no está claro que se pretendiera favorecer a un candidato específico, sí existe consenso en que el objetivo era influir en el proceso y aumentar el nivel de conflicto, debilitando al eventual ganador y proyectando una imagen de deterioro del sistema democrático. En este sentido, el objetivo trasciende la mera incidencia en los resultados electorales.

En segundo lugar, la desinformación no es un fenómeno exclusivamente digital. Las consecuencias de lo que ocurre en el entorno digital se trasladan claramente al mundo físico. Ejemplos como la toma del Capitolio en Estados Unidos, los episodios en Brasilia o casos menos conocidos —como el ocurrido en Colombia, donde un bulo difundido por WhatsApp provocó el incendio de una sede de la registraduría que dejó consecuencias mortales y graves lesiones— evidencian esta realidad. Por tanto, estamos ante un fenómeno híbrido que requiere respuestas igualmente híbridas, de ca-

rácter interinstitucional, que involucren a los medios de comunicación, a la sociedad civil y a múltiples actores, más allá de una estrategia centrada exclusivamente en la detección y eliminación de contenidos en internet.

En tercer lugar, no es posible limitar la lucha contra la desinformación al periodo estrictamente electoral. La desinformación no surge únicamente durante la campaña, sino que es el resultado de un proceso acumulativo que se desarrolla a lo largo del tiempo. Podría decirse que el periodo electoral actúa como una mecha que activa una carga previamente acumulada. Si no existe esa acumulación, la mecha pierde eficacia. Por ello, resulta más relevante evitar la acumulación de ese contexto previo que intentar reaccionar en el último momento, cuando muchas veces ya es tarde o resulta ineficaz.

En cuarto lugar, es fundamental distinguir entre respuestas inmediatas y estrategias de largo plazo. Cuando la atención se centra exclusivamente en el periodo electoral, las respuestas tienden a ser de corto plazo, y la evidencia empírica obtenida en los estudios realizados muestra que estas no solo son limitadas en su eficacia, sino que, en algunos casos, pueden resultar contraproducentes.

Cuando se opta únicamente por medidas de corto plazo, sin haber trabajado previamente en su construcción, estas suelen ser —o pueden resultar— ineficaces. Como señalaba, incluso pueden volverse en contra, ya que, en última instancia, lo que está en juego es la confianza en el órgano electoral. Si dicha confianza no ha sido construida a lo largo del tiempo, la intervención del órgano electoral puede ser interpretada como una injerencia ilegítima en el proceso, en lugar de como un intento de salvaguardar la integridad electoral. De ahí la importancia de distinguir entre ambos tipos de medidas y de otorgar la debida relevancia a aquellas de largo plazo, sin prescindir de las de corto plazo, ya que, durante los periodos electorales, suelen surgir con frecuencia casos de desinformación que pueden tener efectos inmediatos si no se adoptan medidas oportunas.

En quinto lugar, se plantea la necesidad —estrechamente vinculada con lo anterior— de adoptar respuestas proactivas y no meramente reactivas.

La lucha contra la desinformación electoral no puede limitarse a monitorear contenidos y eliminar aquellos que resultan problemáticos conforme aparecen. Se trata de un fenómeno más profundo, que requiere un trabajo anticipado orientado a generar determinadas percepciones y a desactivar otras. En este sentido, resulta útil la distinción entre *prebunking* y *debunking*: el primero, referido al trabajo preventivo, suele ser más eficaz que las respuestas tardías.

En sexto lugar, no resulta adecuado distinguir de forma rígida entre amenazas internas y externas. En el ámbito de la Unión Europea, especialmente a partir de 2015 y en el contexto del Brexit, la lucha contra la desinformación se centró inicialmente en evitar injerencias externas, particularmente de origen ruso. Sin embargo, esta perspectiva ha evolucionado. Actualmente, se reconoce que la desinformación forma parte de la dinámica política interna y que, incluso cuando tiene origen externo, suele operar a través de actores internos. Por ello, la distinción entre desinformación interna y externa pierde eficacia como criterio para diseñar respuestas.

Por último, una conclusión relevante es que, al diseñar estrategias de respuesta, los órganos electorales deben distinguir entre las amenazas a la integridad y legitimidad del sistema democrático y la desinformación intrapartidista. No pueden aplicarse las mismas medidas a ambos fenómenos. No es posible contar con un único plan que aborde indistintamente situaciones que afectan al sistema democrático en su conjunto y otras que se circunscriben al ámbito de la competencia política.

Un ejemplo ilustrativo es el caso de Brasil. Inicialmente, como país pionero en esta materia, delimitó su actuación a la desinformación que afectaba directamente al sistema electoral, lo que permitió implementar medidas de forma adecuada durante la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Sin embargo, ante el incremento exponencial de la desinformación entre la primera y la segunda vuelta, se decidió ampliar el ámbito de intervención para incluir la desinformación intrapartidista. Esto condujo a decisiones controvertidas, como la prohibición de determinadas expresiones entre candidatos o la restricción de ciertos temas de debate, lo que evidencia la complejidad y los riesgos de intervenir en este ámbito.

A partir de estas consideraciones, se pueden identificar cinco líneas principales de respuesta. Tradicionalmente, los órganos electorales han centrado su actuación en el plano jurídico. Sin embargo, lo han hecho, en muchos casos, sin contar con un marco normativo suficiente, lo que ha generado tensiones institucionales. Ante la inacción del legislador, algunos órganos electorales han asumido funciones más amplias, lo que ha provocado fricciones entre poderes del Estado y ha contribuido a la erosión institucional.

Además, la respuesta jurídica, aunque necesaria, suele ser reactiva. Por ello, debe complementarse con otros cuatro elementos esenciales. En primer lugar, la comunicación. Una estrategia eficaz contra la desinformación requiere una política comunicativa sólida, que no se limite a la mera transparencia, ya que los datos, por sí solos, no resultan suficientes si no se integran en narrativas comprensibles y persuasivas.

En segundo lugar, la comunicación institucional no puede basarse únicamente en la capacidad de emisión de las instituciones, que en muchos casos carecen de suficiente credibilidad o alcance. Por ello, resulta fundamental establecer alianzas con actores de la sociedad civil que amplifiquen los mensajes y contribuyan a reforzar la confianza pública.

En tercer lugar, deben considerarse las soluciones educativas, que, aunque operan en el largo plazo, resultan fundamentales para fortalecer la resiliencia social frente a la desinformación.

En cuarto lugar, es necesario incorporar el componente de ciberseguridad, dado que este constituye una vía frecuente para la articulación de ataques contra la integridad electoral. El fortalecimiento de estos mecanismos contribuye a prevenir los ataques más sofisticados y con mayor potencial de impacto.

En suma, aunque el problema de la desinformación es complejo y, en ocasiones, puede resultar abrumador, existen capacidades para enfrentarlo. Estas se sustentan, principalmente, en un enfoque estratégico, sostenido en el tiempo y basado en un conocimiento profundo del fenómeno.

Muchísimas gracias.

Carolina Tchintian
Profesora de la Carrera de Ciencia Política de la
Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Agradezco el espacio. Es un honor estar aquí con estos distinguidos colegas, y muchas gracias a quienes nos acompañan el día de hoy.

Mi presentación se estructurará en tres partes. En primer lugar, presentaré un panorama general sobre la incidencia de la desinformación y el uso de la inteligencia artificial en los procesos electorales durante el 2024. En segundo lugar, desarrollaré algunas de las principales realidades que actualmente se discuten en los ámbitos especializados en esta materia. Finalmente, en tercer lugar, plantearé algunas posibles —si se quiere, aún incipientes— líneas de acción.

Comenzaré con el panorama internacional. Los datos que presento provienen de un informe elaborado por un centro suizo, que documentó 215 incidentes de uso de inteligencia artificial con fines políticos —específicamente, inteligencia artificial generativa— en el denominado «superciclo electoral» de 2024, en más de cincuenta países.

Los resultados muestran tendencias bastante claras. De esas democracias analizadas, el 80 % registró incidentes vinculados al uso de la inteligencia artificial. Cabe precisar que no todos estos incidentes son necesariamente negativos; sin embargo, todos implican la utilización de sistemas de inteligencia artificial generativa, es decir, tecnologías capaces de crear contenido nuevo y original a partir del procesamiento de grandes volúmenes de datos.

Asimismo, el 90 % de los casos involucró la creación de audios, imágenes, videos y publicaciones generadas mediante inteligencia artificial generativa. Un aspecto particularmente interesante es la clasificación de estos incidentes en categorías como perjudiciales, nocivos o positivos. De acuerdo con el informe, siete de cada diez incidentes fueron considerados perjudiciales para el proceso electoral.

En cuanto a los casos positivos —que constituyen una minoría—, estos incluyen la elaboración de mensajes políticos, la explicación de políticas pú-

blicas y la traducción de contenidos a diferentes lenguas, lo cual puede resultar especialmente valioso en términos de inclusión. Por su parte, los usos nocivos comprenden la suplantación de identidades con fines maliciosos, la difusión automatizada de desinformación y la amplificación de contenido de baja calidad mediante bots. Adicionalmente, casi la mitad de los incidentes no cuenta con autores identificables, mientras que aproximadamente el 25 % se atribuye a partidos políticos o candidatos.

En lo que respecta a América Latina, se observa una tendencia similar. Según un estudio de una alianza regional coordinada por Chequeado, durante 2024 se identificaron 217 piezas de información generadas con inteligencia artificial en once países de la región. Este análisis abarca la desinformación en general, no exclusivamente en contextos electorales, pero permite establecer algunas comparaciones relevantes.

En dicho estudio, la categoría más frecuente corresponde a estafas digitales, especialmente aquellas relacionadas con inversiones financieras, así como contenidos relativos a la salud —por ejemplo, tratamientos sin evidencia científica—, que representan un 26 %. Muy cerca de esta cifra, con un 23 %, se encuentran las desinformaciones de carácter electoral. El resto de los casos se vincula principalmente con conflictos bélicos y desastres naturales.

Según estos hallazgos, la inteligencia artificial generativa se utiliza, principalmente, para desprestigiar a candidatos mediante la invención de hechos falsos. En menor medida —aunque también de forma significativa—, se emplea para generar imágenes positivas que respaldan a dirigentes o candidatos a través de contenidos verosímiles o difícilmente cuestionables. Desde mi punto de vista, este fenómeno puede explicarse por la convergencia de tres fuerzas, las cuales ya han sido abordadas ampliamente en estas jornadas.

La primera es la infraestructura digital, que acelera la circulación de contenidos sin verificación, como es el caso de las redes sociales, los servicios de mensajería y los motores de búsqueda. La segunda es la posibilidad de generar contenido sintético, altamente realista, con un nivel de veracidad impresionante, y a un costo relativamente bajo en términos de esfuerzo. Hoy, todos podemos acceder a estas herramientas. Finalmente, la tercera

fuerza, a la que considero particularmente relevante, es la ciudadanía fatigada. Hoy, los ciudadanos tienen menos interés en informarse, desconfían más de la política y de los medios tradicionales, y se sienten más saturados por la sobrecarga de información. Cuando se combinan estos tres factores, el panorama se complica.

A continuación, me referiré a algunas de las principales realidades que estamos discutiendo en torno a este fenómeno.

Primero, ya lo hemos dicho muchas veces: la desinformación no es un fenómeno nuevo, especialmente en las elecciones. Sin embargo, la aparición de internet, la expansión de las redes sociales como canales de difusión y, ahora, la introducción de la inteligencia artificial para generar contenido nuevo y original implican un cambio de naturaleza y una dimensión completamente diferente respecto a la desinformación que conocíamos antes.

Un ejemplo que ilustra este fenómeno es el de la representante estadounidense Nancy Pelosi, quien en 2019 se vio involucrada en la difusión de un video manipulado en el que se la veía aparentemente ebria. Ese video logró dos millones de vistas en tan solo 24 horas, y fue compartido 45 000 veces, con 23 000 comentarios.

Esa rápida expansión muestra cómo la inteligencia artificial y las redes sociales no solo agilizan y escalan la difusión de contenidos, sino que también modifican las relaciones entre emisores, receptores y entre los propios receptores. Las conexiones se vuelven más superficiales y precarias, lo que afecta la calidad de la información y la discusión pública.

En este contexto, hemos pasado de formas de acción colectiva a dinámicas de acción conectiva: estamos más conectados que nunca, pero no necesariamente generamos acciones colectivas efectivas.

Otro elemento relevante es que la inteligencia artificial ya está integrada en las campañas electorales. No solo se utiliza para generar desinformación o deepfakes, sino también para actividades legítimas, como la generación de contenido, la comunicación mediante chatbots con voluntarios y potenciales donantes, la segmentación algorítmica de simpatizantes y la prueba de

mensajes a través de procesos de ensayo y error. Sin embargo, esas mismas herramientas pueden ser utilizadas para generar prácticas engañosas.

A esto se suma que la ciudadanía no está completamente preparada para procesar este tipo de contenidos. Según datos de Pew Research Center, solo cuatro de cada diez personas en Estados Unidos saben qué es un deepfake. Este desconocimiento es mayor en sectores con menor nivel educativo y en personas de mayor edad. Aunque muchos reconocen que estos contenidos pueden resultar confusos, una proporción similar considera que el público en general no podría distinguir entre imágenes reales y alteradas.

Además, las plataformas digitales presentan características comunes, pero no son homogéneas, lo que introduce una complejidad adicional. La trazabilidad de la información se ve afectada por la descentralización del flujo informativo, dificultando así identificar el origen de los contenidos y evaluar su veracidad. A ello se suma la opacidad de los algoritmos, que limita la comprensión sobre qué contenido se muestra y por qué, así como la desintermediación y el predominio de métricas de interacción sobre criterios de calidad informativa.

El consumo de información también ha cambiado de manera significativa. Hoy, la mayoría de las personas se informa a través de medios digitales, y una proporción muy relevante lo hace mediante las redes sociales, especialmente entre los jóvenes. Sin embargo, solo una minoría paga por noticias, y los niveles de confianza en la información son relativamente bajos.

En este escenario, se combinan tres factores adicionales: menor interés en informarse, desconfianza estructural en los medios y en la política, y sobrecarga informativa. Esto último nos lleva a depender de atajos cognitivos para procesar la información, lo que facilita la difusión de contenidos no verificados.

Asimismo, las campañas electorales se han vuelto más costosas y más digitales, lo que introduce nuevas fuentes de desigualdad. El acceso a herramientas como bots, campañas de astroturfing o estrategias de segmentación avanzada no es homogéneo entre los actores políticos, y esto puede afectar la equidad en la competencia electoral.

Finalmente, todo esto contribuye a un fenómeno más amplio: la fragmentación de la realidad compartida. La dificultad para distinguir entre lo verdadero y lo falso debilita el debate público y favorece la formación de comunidades cerradas con visiones divergentes, lo que reduce las posibilidades de diálogo democrático.

En conjunto, estas realidades muestran que estamos ante un fenómeno más complejo, más extendido y con mayores implicancias para la democracia de lo que tradicionalmente habíamos considerado.

En cuanto a los impactos sobre la democracia, algunos me parecen relevantes. Me gustaría aclarar que soy protecnología, porque parece que una posición como la mía podría interpretarse como una salida catastrófica, pero no lo es.

Algunos de los efectos sobre las democracias incluyen cómo se afecta la integridad del debate público y la capacidad de los ciudadanos de tomar decisiones de manera informada. La desinformación también contribuye a la polarización, pues sabemos que los ambientes más polarizados son más proclives a que estas desinformaciones calen profundamente. Además, la desinformación genera comunidades cerradas, como mencionábamos anteriormente, que no dialogan entre sí.

Hay una preocupación por el impacto que la desinformación puede tener sobre el comportamiento de los votantes. Existe evidencia encontrada en la literatura sobre si la desinformación impacta o no en la decisión de un votante. Algunos dicen que no, porque las piezas informativas generalmente llegan solo a las personas ya activistas, que tienen su voto decidido. Sin embargo, otros estudios, como el relacionado con las elecciones de Estados Unidos en 2016, establecen una relación causal entre los mensajes de desinformación y el voto.

Una de las alarmas es el decrecimiento en la participación política en algunos lugares. La desconfianza puede agravar esta baja participación y deslegitimar las elecciones, dificultando la capacidad de hacer cumplir las reglas. Además, la desinformación profundiza las desigualdades, ya que afecta más a ciertos grupos que a otros.

Esta es una frase que me parece clave: «La desinformación es un problema de acción colectiva». Cuando comenzamos a estudiar este fenómeno hace unos diez o quince años, había una esperanza de que las redes sociales pudieran democratizar la información y hacerla más horizontal. Sin embargo, me parece importante destacar dos puntos:

- La tecnología no es una fuerza inherentemente democratizadora. No debemos asumir que siempre contribuirá a la democracia, aunque sí puede tener efectos positivos en términos de eficiencia.
- La política puede perder terreno frente a los equipos técnicos. Ahora nos dicen a quién tenemos que mirar, qué tenemos que hacer y cómo debemos hablar. Esto plantea la tensión entre la política y la tecnocracia.

También se presenta una dificultad: la acción conectiva. Es más complicado coordinar nuestras acciones y responsabilizar a los políticos por sus decisiones, porque la tecnología ha cambiado las dinámicas de participación.

Por último, considero fundamental que todos tomemos responsabilidad en este fenómeno. Si no contribuimos a las campañas de desinformación, nadie las orquesta, pero todos de alguna manera contribuimos a que se proliferen. Hay un rol muy importante para los líderes: deben evitar escalar las campañas de desinformación, no avalar historias falsas y, sobre todo, frenar esas campañas. También es crucial que se hable y se diga públicamente cuando una campaña de desinformación haya sido verificada como falsa.

En cuanto a las autoridades, no me refiero solo a las autoridades electorales. Me parece esencial exigir que las plataformas digitales, las «intermediarias» o las empresas de redes sociales, implementen políticas mínimas de transparencia. No podemos dejar todo en manos de las decisiones privadas de las empresas.

Finalmente, resalto la importancia de los programas de alfabetización digital, centrados en identificar manipulaciones, falsedades y contenido artificial.

Muchas gracias.



De derecha a izquierda, Denise Ledgard (Oficial de Gobernabilidad Democrática del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Perú), Patricia Zárate Ardela (jefa del área de Estudios de Opinión del Instituto de Estudios Peruanos - Perú), Omar Awapara Franco (Secretario General de la Asociación Civil Transparencia - Perú), Eder Quiroz Hernández (jefe del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones - Perú).

Panel de expertos. Integridad electoral y consolidación democrática: perspectivas internacionales

Denise Ledgard

Oficial de Gobernabilidad Democrática del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Perú

Muchísimas gracias al Jurado Nacional de Elecciones por la invitación. El día de hoy estamos invitados como parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Nosotros venimos trabajando con el Jurado Nacional de Elecciones desde hace algún tiempo, principalmente en apoyo al fortalecimiento de su labor y sus funciones dentro del sistema electoral, así como en el marco del fortalecimiento del sistema democrático y de las instituciones democráticas en el país. En esta mesa participamos para dialogar sobre la integridad electoral en tiempos de inteligencia artificial.

Quisiera partir vinculando por qué estamos hablando de gobernabilidad e integridad electoral: en realidad, el núcleo de todo esto es la libertad de expresión. Esta, como derecho humano, constituye la base de la gobernanza democrática y es un requisito previo para contar con elecciones auténticas, inclusivas, transparentes y creíbles, en las que todas las personas puedan expresar su opinión y, al mismo tiempo, acceder a información.

En ese sentido, lo que abordamos aquí es cómo la inteligencia artificial influye en el ejercicio de la libertad de expresión y cómo ello plantea desafíos a la integridad de la información en contextos electorales, en un escenario donde la tecnología ha acelerado procesos tanto para bien como para mal.

Uno de los componentes fundamentales de la integridad electoral y de la integridad de la información es la confianza ciudadana, tanto antes como después de los procesos electorales. En ese sentido, resulta importante ubicar cómo se encuentra actualmente esa confianza en el Perú. Según la última encuesta de Ipsos de octubre de 2024, el país enfrenta una crisis de confianza, especialmente hacia las instituciones públicas, tendencia que

también se refleja en estudios como el Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas, donde se evidencia no solo desconfianza institucional, sino también entre los propios ciudadanos.

En el caso de los tres organismos del sistema electoral —el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil—, esta tendencia también es visible. Este contexto es clave, porque sin confianza en la integridad del proceso electoral, este no es plenamente aceptado por la ciudadanía.

La integridad electoral no se limita al cumplimiento de normas o a la calidad técnica del proceso, aunque el sistema pueda estar correctamente ejecutado. Depende en gran medida de la percepción ciudadana: cuando esta es positiva, se construye confianza, y la confianza genera legitimidad, fortaleciendo así la democracia. Por el contrario, cuando la integridad electoral se debilita, la confianza disminuye, la legitimidad se erosiona y la democracia se debilita. Por ello, la confianza no es automática, sino el puente que conecta la integridad electoral con la estabilidad democrática.

En esa línea, el Electoral Integrity Project muestra que, si bien el Perú se ubica por encima del promedio global en varias dimensiones del proceso electoral —como el marco legal, la administración electoral, el registro de votantes, los procedimientos y el financiamiento—, existen debilidades importantes en los resultados y en la cobertura informativa del proceso.

Esto se explica, en buena medida, por lo ocurrido en las elecciones de 2021, donde la instalación de narrativas de fraude debilitó la credibilidad del proceso. A ello se sumó la circulación de desinformación en redes sociales, cuestionamientos a la cobertura mediática y un contexto de alta polarización política que se vivió tanto en el espacio público como en el ámbito privado.

Las plataformas digitales amplificaron mensajes extremos y contenidos engañosos. Todo ello evidenció un punto clave: la confianza ciudadana no depende únicamente de la calidad técnica del proceso electoral, sino también de la información que recibe la ciudadanía. Cuando los resultados se perciben como poco claros, la cobertura como sesgada o la información como confusa, se genera incertidumbre y desconfianza.

Las elecciones de 2021 también significaron un retroceso en dimensiones como la deliberación y la contestación, según el mismo Electoral Integrity Project. La deliberación se vio afectada por la alta polarización y la desinformación, mientras que la contestación —entendida como la posibilidad de competir en condiciones de equidad, con igualdad de oportunidades y reglas justas— también mostró deterioro.

En este contexto, es fundamental entender que no puede existir integridad electoral sin integridad de la información. Un ecosistema informativo confiable es la base de la confianza ciudadana. Cuando la información es clara y accesible, se fortalece la participación; cuando está distorsionada por desinformación, incluso en espacios como redes sociales o mensajería instantánea, se generan dudas sobre la transparencia del proceso.

El uso indebido de la inteligencia artificial y de las plataformas digitales puede amplificar estos riesgos, especialmente en contextos de alta polarización donde la desinformación puede escalar rápidamente y generar conflictos o violencia. Por ello, garantizar la integridad de la información no es solo una tarea técnica, sino una condición indispensable para sostener la confianza pública y la integridad electoral. En este marco, la inteligencia artificial está transformando la dinámica electoral con impactos tanto positivos como negativos.

Entre los aspectos positivos destacan la democratización del acceso a herramientas de inteligencia artificial, la automatización de procesos complejos, el uso de chatbots en instituciones y la difusión más rápida de información verificada. También ofrece herramientas útiles para la ciudadanía, como chatbots bilingües y multilingües —en los que trabajamos actualmente—, y contribuye a la modernización de la administración electoral y la gestión de datos.

Sin embargo, estos beneficios vienen acompañados de riesgos importantes, como la concentración tecnológica, las brechas digitales, los modelos algorítmicos opacos que dificultan la auditoría, así como amenazas como la desinformación, los deepfakes, la microsegmentación opaca y otras formas de manipulación que escapan al control regulatorio y ciudadano.

A ello se suman la falta de alfabetización digital, los sesgos que afectan la pluralidad y la representación, y el riesgo del tecnosolucionismo, es de-

cir, la falsa idea de que la inteligencia artificial lo resuelve todo, junto con la dependencia tecnológica y la vulnerabilidad ante ciberataques. Existe además el riesgo de pérdida de confianza si estos sistemas fallan. Por ello, el desafío no es solo aprovechar la inteligencia artificial, sino hacerlo de manera segura, inclusiva y responsable, de modo que fortalezca la democracia en lugar de debilitarla.

En esa línea, existe un documento elaborado conjuntamente por el PNUD y la UNESCO, titulado *Libertad de expresión, inteligencia artificial y elecciones*, que identifica riesgos como la concentración tecnológica, los deepfakes, la manipulación subliminal, la desinformación, la opacidad, la falta de rendición de cuentas, la vulneración de la privacidad, los sesgos algorítmicos y la desigualdad de género, entre otros.

Desde el PNUD, nuestra respuesta se basa en principios claros: promover instituciones democráticas creíbles, inclusivas y pacíficas; garantizar el uso seguro y responsable de tecnologías digitales bajo principios de transparencia, explicabilidad y supervisión humana; y avanzar en la integridad de la información mediante el combate a la desinformación, los deepfakes y la violencia digital. Asimismo, promovemos esquemas de gobernanza multiactor que involucren a organismos electorales, sociedad civil, plataformas digitales y sector privado, así como la transparencia y rendición de cuentas en sistemas algorítmicos mediante auditorías, etiquetado de contenido generado por inteligencia artificial y estándares abiertos. Todo ello complementado con alfabetización mediática e informacional, formación en inteligencia artificial y pensamiento crítico.

A nivel global, el PNUD —presente en 170 países— trabaja en procesos electorales fortaleciendo la gobernanza democrática. En ese marco, ofrecemos conocimiento y herramientas de política pública como manuales, informes, encuestas y evaluaciones basadas en evidencia. Hemos desarrollado el kit digital para la democracia, que incluye herramientas como eMonitor Plus para monitoreo del ecosistema digital, eVerify para verificación de información, eParticipate para participación ciudadana y eReport para la denuncia de riesgos.

Asimismo, impulsamos capacitaciones, intercambios de buenas prácticas y espacios globales multiactor como coaliciones de acción y grupos de ex-

peritos. El objetivo es convertir la tecnología en una aliada de la democracia. En el caso del Perú, desde 2022 hemos implementado iMonitor Plus, que permite detectar desinformación, discursos de odio y violencia digital mediante inteligencia artificial, y que ahora ha sido adaptado para monitorear el debate electoral en tiempo real, poniéndose a disposición de los organismos electorales.

De igual forma, impulsamos iniciativas como Ama Llulla (No Mentirás), plataforma de fact-checking liderada por Ojo Público, e IASprint, orientada a la generación de contenidos en lenguas originarias como quechua, collao y chanca. También trabajamos en el fortalecimiento de capacidades de comunicación digital en organismos electorales, en coordinación con plataformas como Meta, TikTok y X, para mejorar la difusión de información electoral clara y accesible.

Finalmente, quisiera cerrar con una idea central: la integridad electoral es una responsabilidad compartida. No recae únicamente en los organismos electorales, sino en todos nosotros. La ciudadanía cumple un rol clave al consumir y compartir información de manera responsable, evitando la difusión de contenidos falsos y contribuyendo a un ecosistema informativo saludable. En definitiva, la integridad electoral se construye en red: cada acción cuenta.

Muchísimas gracias.

Patricia Zárate Ardelá
Jefa del área de Estudios de Opinión del
Instituto de Estudios Peruanos (Perú)

Buenas tardes. No soy necesariamente una experta en temas electorales, pero sí trabajo muchos aspectos relacionados con la cultura política, la representatividad y la democracia y, tanto desde el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) como desde el Centro por la Democracia Global y LAPOP Lab, estamos siempre preocupados por estos temas. Las causas de esta preocupación se reflejan también en las encuestas del Barómetro de las Américas.

A continuación, combinaré un poco la información que tengo del Barómetro de las Américas con los datos que hemos obtenido en las encuestas de

opinión del IEP. La confianza en las elecciones y el apoyo a la democracia constituyen un eje crítico para la legitimidad política.

Uno de los ejes de este trabajo implica la representación, es decir, cómo se está dando realmente esta, y otro está relacionado con la legitimidad del sistema político. Ambos son muy importantes. Aunque la ciudadanía reconoce que las elecciones son una parte importante de la democracia, también existe una baja confianza en las elecciones. No necesariamente en los organismos electorales, ya que, como hemos observado, no están tan mal vistos como otras instituciones, pero persiste la percepción de que podría haber fraude electoral, una idea que no es nueva, sino que viene desde las elecciones de 2021.

Como pueden ver, hemos hecho una pregunta sobre las concepciones de democracia. Este es un tema que seguimos explorando desde que estaba haciendo estudios para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) a fines de los noventa. A veces preguntamos de manera abierta qué es democracia, y otras veces ofrecemos algunas alternativas.

Cuando les damos alternativas a las personas, un 20 % nos dice que la democracia se identifica con las elecciones, y eso está bien, porque es parte de la poliarquía. Sin embargo, también hay otros aspectos relacionados con la democracia que son igual de importantes, como la satisfacción con la democracia. El apoyo a la democracia como forma de gobierno siempre ha sido alto. Lo que no está tan claro es el apoyo al funcionamiento de la democracia.

En general, los niveles de apoyo a la democracia son relativamente bajos, pero siempre estamos por debajo del promedio latinoamericano. En un libro que publicaremos próximamente, con mis colegas Julio Carrión y Jorge Aragón, analizamos este tema a lo largo del tiempo y, en varios de los gráficos, vemos al Perú por debajo de la media latinoamericana, con diferencias estadísticamente significativas. Lo que llama la atención es que, en comparación con otros países de la región, el Perú suele superar el promedio en el apoyo a los golpes militares, autogolpes o cierres del Congreso.

Un tema importante que hemos observado es la satisfacción con la democracia. Según los datos del Barómetro de las Américas hasta 2023, el Perú estaba entre los últimos países en cuanto a satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Al final de la lista estaba Haití, con solo un 12 % de satisfacción. Actualmente, la situación es similar. Esta también está muy vinculado con la popularidad del presidente o presidenta de turno. Si observan el pico de 2012, fue en los primeros meses del gobierno de Ollanta Humala, cuando su aceptación era alta, pero esa fue la única vez que tuvimos un pico positivo. Sin embargo, ni siquiera en ese año llegamos a superar el promedio latinoamericano.

Ahora, hablemos de cómo se ha dado el apoyo a la democracia y la confianza en las elecciones en los últimos años. Como mencioné anteriormente, los datos del Barómetro de las Américas llegan hasta 2023, mientras que los datos de mayo de 2025 son de una encuesta realizada por el IEP. Cuando consultamos en el Barómetro de las Américas, estábamos entre los países con los peores resultados.

Si bien la confianza en las elecciones fue más alta en 2012, la popularidad de los presidentes ha tenido un gran impacto en los indicadores de confianza política. Por ejemplo, en el caso de Bukele, en El Salvador, todos los indicadores de cultura política aumentan cuando el presidente es popular. En el Perú, en cambio, con la baja popularidad de la presidenta Dina Boluarte en 2023, los indicadores de confianza, incluida la confianza en las elecciones, cayeron. Aunque en mayo de 2025 hubo un leve aumento, la cifra sigue siendo baja, alrededor del 30 %. Aunque no es un gran aumento, sí representa un cambio significativo respecto al 22 % que se registraba antes.

Este dato es de una encuesta reciente que acabamos de terminar. De todos modos, aún sigue siendo una cifra relativamente baja. Nosotros no solemos preguntar mucho por la confianza en los organismos electorales, ya que preferimos evitar que los resultados se vean influenciados por opiniones condicionadas por el contexto electoral.

En cuanto a la confianza en las instituciones electorales, los resultados siguen el orden que Denise Ledgard mencionó: el Registro Nacional de

Identificación y Estado Civil (RENIEC), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). El RENIEC tiene la ventaja de ser una institución más conocida, con presencia en todo el país. La ONPE y el JNE suelen revitalizarse en los años electorales, pero no tienen tanta visibilidad fuera de estos periodos.

En cuanto a las encuestas de fraude electoral, un tema recurrente es que muchas personas creen que existe un fraude electoral, especialmente en el conteo de votos por parte de la ONPE. Esta percepción ha aumentado, en parte debido a las campañas mediáticas de las elecciones de 2021, que promovieron la idea del fraude. Según una encuesta del JNE, ocho de cada diez peruanos creen que es posible que haya fraude en las elecciones. A menudo, las razones que dan los encuestados están relacionadas con el poder económico, la corrupción y la influencia de grupos de poder.

En nuestras propias encuestas, hemos visto que las personas asocian el fraude electoral con los intereses de los grupos de poder, que manipulan los resultados a su favor. En ocasiones, las encuestas muestran que los resultados finales son sorprendentes para la ciudadanía, quien tiene la sensación de que su voto no fue respetado.

Además, un tema interesante que ha surgido es el impacto de las redes sociales en las elecciones. Aunque la inteligencia artificial generativa no es tan popular, las redes sociales son un espacio muy influyente. Según nuestra encuesta de 2023, el 34 % de las personas creen que las redes sociales tienen una gran influencia en las elecciones. Ahora, en la encuesta más reciente de mayo de 2025, más del 50 % cree que las redes sociales influyen mucho, y casi un 20 % dice que influyen en algo. Esto sugiere que un 70 % de la población cree que las redes sociales tienen un impacto importante.

Las redes sociales más populares en el Perú son Facebook y TikTok, seguidas por Instagram, mientras que X (antes Twitter) es utilizada principalmente para fines políticos, aunque por un porcentaje pequeño de la población. YouTube también es un medio importante de acceso a noticias, ya que hay muchos programas de noticias que solo se transmiten por esa vía, pero la televisión sigue siendo una fuente importante de información.

Sin embargo, las redes sociales también son un terreno fértil para las noticias falsas. En nuestras encuestas, hemos incluido preguntas sobre las fake

news, como la famosa cuestión de si Alan García está vivo, y encontramos que el 60 % de las personas creen que sí lo está. Este tipo de creencias falsas refleja la desinformación que circula en las redes sociales y los medios.

Finalmente, todo esto nos lleva a una desconexión con la democracia representativa. La gente ya no confía en la democracia representativa, y la principal conexión entre la democracia y la ciudadanía son las elecciones. Cuando preguntamos a la gente, muchos prefieren un gobierno directo del pueblo sin intermediarios, sugiriendo que tal vez los representantes sean elegidos de manera aleatoria, dado el nivel de desconfianza hacia los políticos.

Muchas gracias.

Omar Awapara Franco

Secretario General de la Asociación Civil Transparencia (Perú)

Muchas gracias a todos por estar aquí esta tarde. Como representante de Transparencia, voy a abordar el tema de la integridad y los procesos electorales desde el punto de vista de la sociedad civil. Quiero contarles brevemente en qué hemos venido trabajando, a partir de un diagnóstico, y cuáles son los objetivos que nos hemos planteado, orientados al uso de herramientas tecnológicas e inteligencia artificial para lograr una observación electoral más extensiva y acorde con los tiempos.

Desde 2024, en Transparencia hemos partido de un análisis interno junto con nuestra asamblea de asociados. Un grupo de trabajo identificó una serie de riesgos de cara al próximo proceso electoral. Entre ellos, la polarización y la fragmentación partidaria; las fake news y la desinformación; la posible pérdida de autonomía de los organismos electorales; y, sobre todo, la idoneidad de las candidaturas. En función de estos riesgos, definimos una serie de objetivos en los que venimos trabajando desde entonces.

Todo esto se da, además, en un contexto de deterioro de la democracia. En línea con lo que también señalaba Patricia Zárate sobre el desempeño y la percepción de la democracia en el Perú, ya que desde aproximadamente 2012 —cuando alcanzamos un pico— y especialmente desde 2020

en adelante, se ha producido un fuerte retroceso. Este, además, es un fenómeno mundial.

Freedom House señala que llevamos entre dieciséis y diecisiete años de erosión democrática. En cada uno de esos años, son más los países que retroceden que los que avanzan. Sin embargo, hay un dato alentador: según las categorías utilizadas por *The Economist*, el proceso electoral y el nivel de pluralismo asociado se mantienen relativamente altos (alrededor de 8,75), por encima de otras dimensiones como la cultura política o la participación política.

Sobre esa base y considerando los riesgos identificados, creemos que la elección del próximo año puede ofrecer una posibilidad para revertir esta tendencia, siempre que todos lleguemos preparados a ese proceso. Esto también se refleja en la clasificación de Freedom House, que actualmente nos ubica como un país «parcialmente libre»; en algún momento superamos los 70 puntos y hoy estamos en 66.

Más alarmante aún es lo que señala Varieties of Democracy, que identifica al Perú como uno de los diez países donde más rápidamente se ha avanzado hacia la autocratización. No somos una autocracia, pero sí estamos en una trayectoria descendente desde 2020, y a una velocidad preocupante. Nuevamente, el proceso electoral del 2026 representa una oportunidad para frenar esa caída.

Antes de entrar en más detalle, quiero retomar una de nuestras principales preocupaciones: la desinformación. En este ámbito, trabajamos en alianza con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través del programa e-Monitor Plus. Estamos impulsando campañas, especialmente dirigidas a jóvenes universitarios, y cada vez que tengo un micrófono hago un llamado a no retuitear o compartir información sin verificar.

Yo mismo he cometido ese error. En una ocasión compartí una noticia falsa: que Alianza había pasado directamente a las semifinales de la Copa Sudamericana. Me emocioné y la difundí sin confirmar. Esto muestra que todos estamos sujetos a cometer este tipo de errores. A veces nos ganan las ganas de compartir buenas noticias. Por eso, la recomendación es simple: esperar una segunda fuente que confirme la información. En mi caso,

para mi defensa, la fuente era oficial, era un medio de comunicación confiable, pero era solo una. La próxima vez esperaré a que haya al menos dos.

En cuanto al proceso electoral, no entraré demasiado en detalle, pero es importante señalar que Transparencia lleva más de treinta años realizando observación electoral. Ya hemos presentado la documentación para acreditarlos ante el Jurado Nacional de Elecciones y estamos buscando desplegar miles de voluntarios. Tras las limitaciones de la pandemia, queremos volver con fuerza para transmitir certidumbre y confianza, y contribuir a prevenir irregularidades y denuncias infundadas de fraude como las de 2021.

También estamos evaluando retomar el conteo rápido, una herramienta que fue clave en el 2000 y que también utilizamos en 2006. Aunque después dejó de ser necesario, creemos que podría ser útil nuevamente en 2026. Esto dependerá, en parte, del financiamiento disponible.

Además, reforzaremos la observación de largo plazo, incluyendo el monitoreo de redes sociales, tecnología y comunicaciones en las semanas previas a la elección, con el objetivo de generar informes más completos.

Hoy, sin embargo, quiero centrarme en una iniciativa específica: una herramienta desarrollada en nuestro laboratorio de innovación ciudadana, CoGobierna. Se trata de Revisa Tu Candidato, anteriormente llamado Radar de Tolerancia Cero contra la Corrupción. Para evitar sesgos, hemos formado un consorcio con diversas instituciones, como el IPIS (Instituto Prensa y Sociedad), Empresarios por la Integridad, Proética y el Instituto Peruano de Administración de Empresas.

Esta herramienta utiliza datos e inteligencia artificial para mostrar, de forma clara e interactiva, información sobre los candidatos. Integra cerca de dieciocho bases de datos públicas —aunque poco accesibles—, incluyendo antecedentes penales, judiciales y policiales, deudas, sanciones, historial laboral y académico, entre otros.

La idea es trasladar a la política un estándar común en el sector privado: verificar antecedentes antes de contratar. Queremos que la ciudadanía pueda hacer lo mismo al momento de votar.

El reto es enorme: más de 10 000 candidatos en elecciones generales y más de medio millón en elecciones regionales y municipales. Muchos partidos no cuentan con la capacidad para filtrar adecuadamente a sus postulantes, lo que aumenta los riesgos.

Por ello, trabajamos con los partidos para que utilicen esta herramienta. Once partidos (diez en la práctica, por una alianza) firmaron acuerdos y hemos procesado información de más de setecientos precandidatos. La decisión final sobre qué hacer con esos datos recae en cada partido.

A partir de enero, cuando los candidatos estén oficialmente inscritos, esta información será pública y estará disponible para la ciudadanía, los medios y los periodistas. Estamos diseñando la herramienta para que su uso sea rápido e intuitivo, en menos de treinta segundos, considerando los hábitos digitales actuales.

Nuestro objetivo es que la integridad se convierta en un eje central de la decisión electoral. Más allá de ideologías, lo importante es que quienes resulten elegidos representen el interés nacional y actúen con transparencia.

En resumen, buscamos que el proceso electoral de 2026 no solo sea limpio y confiable, sino que también contribuya a frenar el deterioro democrático y a fortalecer nuestras instituciones.

Muchas gracias.

Día 3

Sábado, 29 de noviembre de 2025





De derecha a izquierda, Juan Montabes Pereira (profesor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Granada / Exmiembro de la Junta Electoral Central de España), José de Jesús Orozco Henríquez (exmagistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - México), Alberto Dalla Vía (juez de la Cámara Nacional Electoral de Argentina), Raúl Roosevelt Chanamé Orbe (profesor principal de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos - Perú).

*Panel de expertos. Experiencias comparadas
en justicia electoral: lecciones y desafíos*

*Alberto Dalla Vía
Juez de la Cámara Nacional Electoral de Argentina*

Señor presidente del Jurado Nacional de Elecciones, distinguidos invitados, presidente de la Corte Electoral de Uruguay, vicepresidente del Tribunal de Panamá, distinguidos amigos: muchas gracias por la presentación. Debería empezar parafraseando a Jorge Luis Borges y decir: Muchas gracias por tan generosa equivocación.

A José Alfredo Pérez Duharte, le agradezco que me haya solicitado participar. Tenemos vínculos académicos desde hace muchos años. También agradezco a Wilfredo Penco, con quien integro la misión de avanzada y con quien compartimos tantas actividades. Lo conocí aquí, en Lima, hace aproximadamente catorce años, en una actividad organizada por José Alfredo en la Escuela Electoral y de Gobernabilidad. Le agradezco muy especialmente por la invitación.

Se me pidió que, antes de abordar el tema vinculado con las redes sociales y la inteligencia artificial —que es el eje central de esta reunión—, describiera algunas características del sistema electoral argentino.

Lo haré, no sin antes señalar que me siento muy honrado de estar aquí con Jesús Orozco, con quien también comparto una larga trayectoria, y con mi colega Juan Montabes, profesor de la Universidad de Granada y presidente de la Asociación de Politólogos Españoles. Es para mí un gran honor.

Argentina es un país federal, condición que comparte en América Latina con México y Brasil. Esto nos otorga particularidades en la organización electoral, ya que contamos con elecciones federales y locales. Tradicionalmente, las elecciones se concentraban en una misma fecha, como ocurre en Brasil. Sin embargo, en los últimos años —y especialmente en la última elección—, se ha observado una tendencia a descentralizarlas. En esta oportunidad, tuvimos más de trece elecciones locales separadas de la na-

cional, entre ellas las de la ciudad y la provincia de Buenos Aires, la más grande del país.

Este cambio está vinculado al instrumento de votación. Históricamente utilizamos la boleta partidaria, pero en esta ocasión debutamos con la boleta única de papel para todas las categorías. El resultado fue muy positivo, ya que otorgó mayor libertad al votante frente a las estructuras partidarias.

Frente a la elección presidencial de 2027 —a la que espero que muchos de ustedes puedan asistir como invitados—, debo señalar que asumiré la presidencia de la Cámara el 31 de diciembre. Somos tres magistrados y rotamos la presidencia cada año. Actualmente soy vicepresidente, y el próximo año me corresponderá ejercer la presidencia. Compartimos las cargas, ya que todos somos magistrados permanentes. En mi caso, soy juez de la Cámara Electoral desde 2021.

La presidencia implica una carga adicional de funciones institucionales internas, por lo que se rota entre los tres miembros del tribunal. Ingresé mediante concurso ante el Consejo de la Magistratura y, posteriormente, fui designado por el presidente de la nación con acuerdo del Senado. El doctor Santiago Hernán Corcuera se incorporó hace algunos años a la Cámara, y el doctor Daniel Bejas —quien ya era juez electoral de primera instancia— también forma parte del tribunal.

Nuestra organización electoral cuenta con veinticuatro jueces electorales de primera instancia, uno por cada provincia, que son los jueces federales más antiguos y ejercen la competencia electoral junto con la secretaría electoral. Asimismo, durante los procesos electorales se constituyen veinticuatro juntas electorales nacionales, integradas por el presidente de la Corte provincial, el presidente de la Cámara Federal y el juez federal más antiguo.

En este esquema, la Cámara Nacional Electoral actúa como tribunal de alzada. Una de sus particularidades es que su jurisprudencia es plenaria y obligatoria para los jueces de primera instancia y las juntas electorales con el fin de unificar criterios en todo el territorio.

Por ejemplo, este año, con la implementación de la boleta única, surgió un caso en la provincia de Buenos Aires. El primer candidato del partido

oficialista fue cuestionado por presuntos vínculos con el narcotráfico. Con las boletas ya impresas, se propuso su reemplazo y la reimpresión total. Esto habría implicado un costo cercano a 15 millones de dólares para un padrón de 14 millones de electores. Decidimos no hacerlo, tanto por razones de tiempo como por equidad frente a otras fuerzas políticas. En retrospectiva, fue una decisión acertada, ya que el candidato finalmente electo asumió como ministro del Interior, lo que hubiera hecho innecesario ese gasto.

Muy brevemente, quiero señalar que Argentina cuenta con una gran cantidad de partidos políticos: alrededor de setecientas agrupaciones a nivel nacional si se incluyen los partidos de distrito, y unas cincuenta con capacidad para competir en elecciones presidenciales.

Aunque el sistema está fragmentado, existen mecanismos que tienden a concentrarlo, como el umbral electoral del 3 % y la ley de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (actualmente suspendida). A esto se suma un factor político: hasta la reforma constitucional de 1994, el sistema era claramente bipartidista, dominado por el peronismo y el radicalismo. Desde entonces, han predominado las coaliciones. Gobiernos como los de De la Rúa, Duhalde, los Kirchner, Macri y Alberto Fernández se sustentaron en alianzas.

En los últimos años se ha dado una situación inédita: el actual presidente gobernó sin mayorías parlamentarias y sin acuerdos sostenidos con la oposición, utilizando decretos de necesidad y urgencia y vetos presidenciales. Esto abrió un debate sobre una forma de gobernabilidad basada en el control de un tercio del Congreso, suficiente para sostener vetos.

Hasta que, como suele ocurrirles muchas veces a los politólogos, nadie previó la llegada de un outsider. Es más, Natalio Botana tuvo que reeditar su libro *La experiencia democrática* y agregar un epílogo, porque nadie anticipó la irrupción de Milei. Tuvimos la llegada del actual presidente, quien ganó en un balotaje, y hoy enfrentamos a una nueva realidad.

Ya han transcurrido dos años del mandato del presidente, y se ha producido un hecho inédito en Argentina: gobernó sin mayorías parlamentarias, en minoría, pero sin acordar con la oposición. Macri también tuvo mino-

rías parlamentarias, pero sí llegaba a acuerdos. Hasta ahora, nuestro presidente gobernó confrontando con la oposición, basándose en decretos de necesidad y urgencia y en la facultad de vetar leyes. Con ello generó un debate sobre una gobernabilidad sustentada en un tercio del Congreso, ya que con ese tercio se pueden sostener los vetos. La insistencia legislativa para mantener una ley vetada requiere dos tercios de cada Cámara. Es decir, en la medida en que el presidente se aseguraba ese tercio, podía sostener los vetos.

Esta situación particular, que no ha recibido pronunciamiento de la Corte Suprema, se modificó en la última elección legislativa, donde el presidente obtuvo una mayoría importante, entre otras razones, por el apoyo económico del Gobierno de Estados Unidos. No menciono al Fondo Monetario Internacional, porque el respaldo provino directamente del Gobierno estadounidense.

Con esto, he pretendido ofrecerles una pincelada de nuestra realidad. Estoy, por supuesto, abierto a las preguntas, y cumplo así con lo que se me solicitó.

A continuación, pasaré al tema de la exposición, que no difiere mucho de todo lo dicho aquí. Ya lo mencionó en su disertación Carolina Tchintian, politóloga argentina que participó en la sociedad civil: «Nosotros hemos tenido un incremento muy significativo del uso de las redes sociales en las campañas».

Yo voy a poner el acento en las campañas, porque, si bien aquí se habló del uso de la tecnología en toda la actividad electoral y administrativa, y de todo lo bueno que podemos hacer y mejorar, a nosotros nos preocupa especialmente el tema de las campañas por lo que implica: no solo la desinformación, sino también las campañas sucias y la afectación a la verdad. Hemos pasado, en muy pocos años, de un 5 % a un 45 % de presencia de las redes en las campañas.

Fijense que tenemos una discusión jurídica con los medios de radio y televisión: en las campañas electorales están obligados a ceder sus espacios — hasta el 10 % de estos—; luego, una ley redujo ese porcentaje al 5 %, lo cual representa un monto considerable. Ellos se quejan de que deben ceder espacio; mientras que las plataformas no lo hacen.

Indudablemente, hemos tenido un pronunciamiento judicial donde se concluyó que hay una clara afectación a la igualdad. Hemos decidido controlar gran parte de la problemática de las campañas en redes sociales mediante el control del financiamiento. Contamos con un cuerpo de peritos auditores que supervisa el financiamiento de las campañas y también los contenidos de las redes sociales vinculadas a ese financiamiento.

No insistiré sobre cómo afectan al sistema electoral las deep fakes y las fake news porque impactan directamente en la verdad como fundamento de la democracia. Desde hace muchos años, todos los tribunales electorales compartimos esta problemática. Miro al vicepresidente Juncá porque, para la Unión Interamericana de Organismos Electorales y los tribunales de América Latina, fue paradigmática una reunión llevada a cabo en Panamá en 2018.

Ahí nos reunimos y comenzamos a hablar de esto; era algo completamente nuevo. Recuerdo que Patricio Valdez, del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, decía: «Bueno, no está previsto en la ley; esto está prohibido». Sin embargo, en la elección, las redes sociales estuvieron presentes en todas partes. Fue una situación que no pudimos negar.

Siempre recuerdo esa reunión en Panamá por el frío que soporté: Panamá es el país más frío del mundo; me pusieron el aire acondicionado a 17 °C todo el tiempo en la espalda. Volví enfermo. Pero, a nuestro regreso, lo primero que hicimos en Argentina fue dictar una acordada: apenas llegados de Panamá, elaboramos un registro de cuentas de candidatos, realizamos monitoreo de campañas y comenzamos con la educación. Esto ahora está previsto en la ley, pero inicialmente fue una acordada. Fue cooperación.

No solo adoptamos prácticas de Panamá; también aprendemos de otros tribunales, porque nos nutrimos de la experiencia mutua. Nos reunimos con frecuencia, y la verdad es que aprendemos unos de otros.

He elogiado a Panamá y no puedo dejar de elogiar a México, que es nuestro aliado. Recientemente, hemos creado una unidad de inteligencia artificial, algo innegable. Lo estamos implementando en todos los tribunales. En la reunión de la Organización de los Estados Americanos en Santiago de Chile, acordamos compartir estos datos: cada tribunal y

organismo electoral comparte información para que sepamos qué hace cada uno.

Próximamente habrá una reunión de Aife sobre este tema. Estamos avanzando, como todos, adaptándonos al sistema y buscando intercambiar información. Respecto a México, en materia de redes sociales, además de auditorías, nos resultó fundamental el contacto directo con las plataformas, realizado con la colaboración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Instituto Nacional Electoral.

Debo hacer un reconocimiento especial a Lorenzo Córdova, quien vino varias veces a Buenos Aires y trabajó con nosotros. Buscábamos relacionarnos con Facebook, X (antes Twitter) o Google, y teníamos que enviar correos a Silicon Valley, pero no obteníamos respuesta. Gracias a esta vinculación, pudimos establecer contacto directo con los directivos y sus asesores legales.

Argentina no tiene un régimen legal específico para las redes sociales. Es decir, todo lo que existe se ha construido pretorianamente. Podemos afirmar que, en materia de redes sociales, lo que existe en Argentina ha sido construido por la Cámara Nacional Electoral, porque no contamos con una legislación como la de Brasil, que recientemente ha echado a X y ha sancionado al presidente Bolsonaro por atentar contra las instituciones democráticas a través de las redes sociales.

No solo carecemos de legislación en este ámbito; el debate interno está dividido. Desde el Gobierno, el principal aliado de nuestro presidente es Elon Musk. Por tanto, existe un debate sobre si la libertad de expresión debe ser absoluta o si debe regularse al estilo europeo.

Hemos encontrado un camino: celebrar convenios con las plataformas. Con cada una de ellas hemos firmado acuerdos que establecen mecanismos claros.

En esos convenios se estipula que, si detectamos una irregularidad —fake news, deep fakes, o cualquier práctica ilegal en el desarrollo de la elección—, con la firma de un magistrado o la actuación de un fiscal, las empresas inician una investigación de auditoría mediante sus departamentos legales y retiran los contenidos. Normalmente, así ha sido.

Hemos enfrentado, como muchos de ustedes en diversas elecciones, problemas de deep fakes o fake news atribuidas a candidatos, y casi siempre hemos obtenido una respuesta rápidamente. Estos son los acuerdos a los que me refería.

Ahora les contaré algunos casos: desde 2019, por una modificación legal, la Cámara Nacional Electoral —que no es un órgano constitucional como el Jurado Nacional de Elecciones, la Corte Electoral o el Tribunal Electoral de Panamá— es, en nuestro caso, un tribunal del Poder Judicial, similar al Tribunal Federal Electoral de México. Es decir, no gozamos de todo el rango de independencia aunque somos el superior tribunal en la materia en algunas circunstancias excepcionales; la Corte Suprema también puede intervenir.

No obstante, hemos avanzado en acuerdos complementarios a otras prácticas. ¿Qué hemos aprendido de Panamá y de otros tribunales? Como ven, no pretendemos ser originales, sino buscar recetas útiles, como la firma de un compromiso ético digital.

Ese compromiso, que se realiza en cada elección, recibe amplia difusión. Normalmente, tanto presidentes de partidos nacionales como candidatos, organizaciones de la sociedad civil que hacen fact checking e instituciones de prestigio —como la Comisión de Venecia que nos han apoyado varias veces— participan en su firma. Se realiza públicamente ante todos los canales de televisión y ha demostrado ser eficaz, lo cual ha permitido que el número de irregularidades se mantenga bajo.

Desde 2019, contamos también con competencia penal en materia de delitos y faltas electorales, lo que nos permite avanzar en este ámbito cuando se detecta un delito. El camino es estrecho, pues muchas figuras delictivas relacionadas con violaciones en redes aún no están tipificadas en el Código Electoral ni en el Código Penal. Sin embargo, existen figuras más genéricas, como inducir a la falsedad del voto o inducir sobre el voto.

En el caso Mario Negri —dirigente radical de Córdoba— apareció un video en *La Nación*, medio de gran importancia en Argentina, donde él afirmaba que quitaba la mitad del sueldo a sus colaboradores para la campaña. Obviamente, era falso: una deep fake.

Actuamos con la plataforma y se retiró el contenido. Hubo que repetir el procedimiento al día siguiente, porque el video había quedado grabado en YouTube y era gestionado por otra empresa. Hoy, el caso es una causa penal en marcha: intervención del fiscal, intervención del juez de primera instancia y de la Cámara. Existe un auto de procesamiento con pena de prisión.

Pensábamos que la confirmación del procesamiento generaría una fuerte reacción en las redes sociales. Sin embargo, nadie se manifestó. Desde nuestra perspectiva, la persecución penal del delito también constituye un camino útil para generar enseñanza sobre esta materia.

El caso Galmarini ocurrió durante la elección presidencial de 2023. Se trató de amenazas de muerte a los hijos de un candidato. Galmarini es esposa de Massa, quien fue candidato presidencial. Las amenazas se realizaron a través de las redes. Como saben, a veces las redes se tornan violentas por la confrontación. Este caso es actualmente una causa penal pendiente de la conformación de un tribunal oral. Paralelamente, en Argentina se implementa la reforma penal y estamos involucrados en su avance.

Para concluir, debo señalar que tenemos muchas recomendaciones. Aquí se muestra la de Freedom House. Todos recordamos la experiencia de Cambridge Analytica, que nos alertó sobre la elección del Brexit, cuando se crearon perfiles para influir en las campañas. Nosotros también lo vivimos, pues aparecíamos en algunos videos como si la situación ocurriera en Argentina. Hicimos una investigación con nuestro cuerpo de auditores, encontramos una oficina en Buenos Aires, pero no hallamos actividad ilegal.

Es posible que algún equipo de campaña intentara manipular esto. Hoy, todos los asesores trabajan sobre estos temas; los principales asesores se enfocan en estas problemáticas. Esto representa un desafío: transitar el fino equilibrio entre la libertad de expresión —garantizada por la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese contra Paraguay*, que admite un debate amplio— y, al mismo tiempo, proteger datos personales y la verdad como valor fundamental de la democracia.

Muchas gracias.

*José de Jesús Orozco Henríquez
Exmagistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación (México)*

Muy buenos días a todos y todas.

Agradezco cumplidamente al Jurado Nacional de Elecciones, y de manera muy especial al magistrado presidente Roberto Burneo, por el alto honor que me confiere con su invitación y por la oportunidad de compartir este panel con eminentes expertos, como mi amigo, el magistrado Alberto Dalla Vía; el politólogo Juan Montabes; y, representando a esta selecta audiencia, el magistrado presidente de la Corte Electoral, Wilfredo Penco, así como el magistrado vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá, quien nos acompaña junto a distinguidos académicos.

El objeto de mi intervención es ofrecer experiencias comparadas en justicia electoral, tal como se solicitó, para identificar lecciones y desafíos en materia de jurisprudencia sobre desinformación generada por la inteligencia artificial en campañas electorales: admisibilidad de la prueba digital, rol regulador y retos ante la inteligencia artificial.

Como se desprende de todas las exposiciones presentadas en este importante Congreso —que posiciona al Jurado Nacional de Elecciones a la vanguardia en el estudio de estos temas—, destaca el uso de deep fakes: videos, audios, imágenes o textos falsos generados por inteligencia artificial para suplantar identidades y manipular percepciones electorales, difíciles de detectar para el votante promedio.

Asimismo, proliferan los bots que amplifican mensajes, crean tendencias de manera artificial y distorsionan el debate público; la microsegmentación basada en datos de usuarios —ya mencionaba el magistrado Dalla Vía el caso de Cambridge Analytica en las elecciones de 2016, donde se usaron datos de más de 50 millones de perfiles de Facebook para explotar vulnerabilidades individuales—; y los sesgos algorítmicos que favorecen narrativas, generan discriminación política o moderan contenidos, reduciendo su alcance.

En una democracia, como señala Jürgen Habermas, resulta imperativo salvaguardar la esfera pública. Este autor sostiene, en términos generales,

que frente a la desinformación es necesario mantener una estructura de los medios de comunicación que asegure el carácter incluyente de la esfera pública y el carácter deliberativo de la opinión pública y de la voluntad política. Esto no es una cuestión de preferencia política, sino un imperativo constitucional.

Este nuevo ecosistema comunicacional tiende a consolidar la polarización, el odio y la exclusión del diferente, lo cual afecta, sin duda, el pluralismo y el diálogo racional entre ciudadanos, valores esenciales de la democracia.

Esto propicia, además, que los grandes operadores de plataformas —Facebook, X, entre otras—, y los desarrolladores de tecnologías algorítmicas puedan generar vulneraciones a los derechos humanos: los derechos políticos de participación y sufragio activo y pasivo; la libertad del voto mediante técnicas de persuasión intensivas; la libertad de información y el derecho a informarse; todo ello en detrimento de la autonomía personal.

En este sentido, los organismos de justicia electoral tienen la responsabilidad de garantizar elecciones libres, justas y auténticas, que incluyan la integridad y la equidad en la contienda, así como la protección de los derechos políticos. De ahí que este sea un aspecto que debe ser atendido por los organismos electorales: el uso de la inteligencia artificial en las elecciones y en la justicia electoral, ya que implica riesgos de manipulación, desinformación, sesgos, pérdida de confianza de la ciudadanía en la institucionalidad electoral y vulneración de los derechos humanos.

No obstante estos riesgos, sin estigmatizar la inteligencia artificial, debemos reconocer que también ofrece oportunidades transformadoras para los órganos de administración y justicia electoral, es decir, aquellos que organizan elecciones o resuelven impugnaciones. Estas herramientas permiten detectar irregularidades, aumentar la transparencia, mejorar la información al votante y optimizar la gestión electoral y judicial.

Diversos estudios han abordado esta problemática. Entre las contribuciones más destacadas se encuentra el informe de IDEA Internacional (2025) sobre inteligencia artificial aplicada a la gestión electoral, así como el reciente informe de la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, titulado «La inteligencia artifi-

cial en los sistemas judiciales: promesas y escollos». En él se enfatiza que el uso de la inteligencia artificial debe respetar los derechos humanos conforme al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, garantizando el derecho a un tribunal independiente e imparcial con intervención de un juez humano.

En este contexto, es posible advertir ciertas experiencias problemáticas vinculadas al uso de la inteligencia artificial en casos de desinformación. Los deep fakes se han presentado en múltiples procesos electorales recientes: Bangladesh, India, Brasil, México, campañas locales en Estados Unidos y también en Argentina, como señaló el magistrado Dalla Vía en este Congreso.

Si bien algunos estudios sostienen que el impacto real varía entre países, es claro que estas prácticas han incrementado la desconfianza en los procesos electorales y en los regímenes democráticos en general y que, aunque no siempre modifican las preferencias del electorado, sí contribuyeron a polarizar y saturar el debate público.

De estas experiencias se desprenden lecciones relevantes: la detección de mecanismos de desinformación generados por la inteligencia artificial es útil, pero resulta indispensable la intervención institucional para acotar su influencia, así como un marco normativo específico que regule su uso en campañas políticas. Ello justifica plenamente la relevancia de eventos como este.

Otra experiencia problemática digna de mención es la relacionada con pruebas y peritajes generados por la inteligencia artificial. En el estado de Minnesota (Estados Unidos), un tribunal rechazó un peritaje presentado en una demanda sobre deep fakes vinculados a la entonces vicepresidenta Kamala Harris, al constatar que incluía citas generadas por la inteligencia artificial. El juez excluyó la evidencia y cuestionó su fiabilidad. La lección es clara: la cadena de custodia y la verificación humana son indispensables.

También deben mencionarse los riesgos para la privacidad. En India, la incorporación de datos biométricos en el padrón electoral generó críticas por posibles afectaciones a la privacidad, exclusión y concentración de datos personales. La lección es que la adopción de cierta tecnología sin sal-

vaguadas legales puede generar vulnerabilidades y afectaciones respecto de datos sensibles y, en términos más amplios, de los derechos humanos.

En definitiva, el derecho comparado muestra una regulación desigual frente al uso de la inteligencia artificial con fines de desinformación, así como un rezago evidente entre el avance tecnológico y la capacidad de respuesta jurídica. Esta fragmentación e insuficiencia regulatoria, sumada a la lentitud de la ley frente a la velocidad del cambio tecnológico, genera vacíos que pueden ser aprovechados por quienes participan en campañas políticas, partidos políticos, candidatos u otros actores.

También podemos identificar experiencias positivas sobre el uso de la inteligencia artificial frente a la desinformación. Un ejemplo es el caso de Bangladesh, donde organizaciones analíticas emplearon técnicas automatizadas para identificar campañas coordinadas antes y durante las elecciones. En ese caso, el análisis permitió detectar una narrativa de carácter progubernamental y antiopositoria. La lección derivada de esta intervención es que el señalamiento de cuentas sospechosas facilitó la colaboración con plataformas como Facebook y con autoridades electorales, lo que permitió rastrear dichas cuentas, frenar la amplificación de narrativas manipuladas y, finalmente, lograr su cancelación.

Asimismo, se ha mencionado el caso de Brasil, que ha sido referido en varias ocasiones en este evento, en relación con los programas institucionales establecidos por el Tribunal Superior Electoral para combatir la desinformación. Estos programas permanentes combinan equipos humanos, alianzas con verificadores de hechos (fact-checkers) y herramientas tecnológicas para monitorear y contrarrestar información falsa. Dicho monitoreo proactivo de redes sociales se aplicó tanto en las elecciones de 2022 como en las de 2024, en coordinación con terceros y promoviendo campañas públicas de alfabetización ciudadana que contribuyeron a fortalecer la resiliencia democrática frente a olas de desinformación.

En México, en cambio, existen diversos precedentes en los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha ejercido sus facultades directivas para ordenar investigaciones digitales avanzadas ante problemas de automatización y uso de bots, así como para solicitar evidencia técnica

adicional en casos de complejidad tecnológica. En diversos casos se ha exigido la cadena de custodia y se ha subrayado que no basta con presentar un archivo digital, sino que se requiere contexto y trazabilidad.

En términos generales, y con base en el derecho comparado, los requisitos para la admisibilidad de la prueba digital varían entre sistemas jurídicos, aunque suelen coincidir en los siguientes criterios: legalidad, es decir, que siempre se respeten los derechos humanos; autenticidad, que la prueba provenga efectivamente de quien se le atribuye; trazabilidad, en cuanto a su origen y tratamiento; integridad, esto es, que no haya sido manipulada ni alterada, lo que implica preservar la cadena de custodia; y, como en cualquier proceso, pertinencia y utilidad, de modo que la prueba guarde relación con los hechos controvertidos y sea idónea para esclarecer lo debatido, sin redundancia.

Para finalizar, me gustaría hacer referencia a las experiencias regulatorias comparadas sobre desinformación electoral. La Unión Europea, con el Digital Services Act, obliga a las grandes plataformas —Meta, Google, TikTok y X— a abrir sus algoritmos a auditorías independientes, reducir riesgos sistémicos, garantizar la no interferencia electoral, mantener transparencia en la publicidad política mediante un archivo público de la publicidad estatal, etiquetar los bots para dismantelar campañas coordinadas y permitir el acceso de investigadores independientes.

Entre los Estados miembros de la Unión Europea, Francia cuenta con una ley contra la manipulación informativa que faculta a los jueces a ordenar el retiro de contenidos durante periodos electorales cuando se detecta manipulación deliberada, masiva y artificial. Alemania, por su parte, obliga a las plataformas a retirar contenido ilegal en un plazo de veinticuatro horas. Estados Unidos representa un modelo distinto, en el que se privilegia la libertad de expresión bajo la doctrina de *real malice*, que exige demostrar actos de la malicia efectiva o negligencia inexcusable para sancionar la desinformación; no obstante, estados como California han adoptado leyes sobre deep fakes en campañas electorales que obligan a las plataformas a eliminarlos o etiquetarlos.

En el caso de Brasil, la normativa del Tribunal Superior Electoral establece que todo contenido de campaña generado por sistemas de inteligencia

artificial debe identificarse claramente con una marca de agua. También se prohíbe el contenido manipulado con el objetivo de divulgar información falsa que pueda comprometer la integridad electoral, así como el uso de deep fakes o chatbots para emular interacciones entre candidatos y la ciudadanía. Las plataformas que alojen o difundan contenido electoral están obligadas a adoptar medidas para evitar la propagación de estas prácticas.

México, en cambio, carece de una normativa específica en la materia. Existe una regulación emitida por el Instituto Nacional Electoral, validada por el Tribunal Electoral, pero ha sido principalmente a través de la creación pretoriana y jurisprudencial que se han establecido algunos precedentes, cuyo análisis detallado excede el tiempo para abordarlos, aunque la presentación quedará a disposición de quienes deseen consultarla.

Para cerrar, quisiera referirme a los desafíos que enfrenta la regulación y gobernanza de la inteligencia artificial. Sin duda, el mayor de ellos es la construcción de un marco regulatorio con dimensiones éticas y técnicas que permita usar la inteligencia artificial para fortalecer la democracia, nunca para debilitarla. En el centro de este desafío se encuentra una tensión estructural que ha sido recurrentemente señalada a lo largo de este Congreso: la que existe entre la libertad de expresión e información, por un lado, y la responsabilidad de los órganos de justicia electoral de garantizar la integridad y la equidad democrática, por otro. Esta ponderación evidencia la dificultad de establecer límites a la desinformación generada por la inteligencia artificial sin incurrir en censura.

Un ejemplo que ilustra esta tensión ocurrió en México, donde un mensaje publicado en X (antes Twitter) por una ama de casa —en el que cuestionaba el registro de una candidata a diputada por su presunta relación con el presidente del Congreso— fue calificado como violencia política de género.

La resolución fue altamente criticada por la opinión pública, al considerarse que instrumentalizaba dicha figura para restringir la libertad de expresión. El Tribunal Electoral ordenó que la autora del mensaje ofreciera disculpas públicas durante treinta días y tomara cursos de equidad de género, lo que pone de manifiesto la delicadeza de estos equilibrios.

Desde el derecho comparado, es posible distinguir tres tipos de respuestas regulatorias:

- Medidas preventivas, que incluyen el etiquetado de contenidos, la exigencia de transparencia y la alfabetización ciudadana.
- Medidas correctivas, que comprenden el uso de medidas cautelares para retirar anticipadamente contenido desinformativo de las plataformas y, en casos extremos en que la desinformación afecte de manera determinante la integridad o la equidad electoral, la posibilidad de declarar la nulidad de una elección.
- Medidas punitivas —por las que han optado algunos sistemas—, que contemplan sanciones proporcionales al daño causado, desde multas económicas hasta la cancelación de registros de candidaturas o incluso la tipificación penal de conductas.

A ello se suman los desafíos en materia de estándares probatorios avanzados para la justicia electoral.

Muchas gracias.

Juan Montabes Pereira
Profesor del Departamento de Ciencia Política y
de la Administración en la Universidad de Granada /
Exmiembro de la Junta Electoral Central de España

Buenos días. Muchas gracias por la presentación y al Jurado Nacional de Elecciones por la organización de este encuentro, especialmente en vista de las elecciones programadas para abril de 2026 en este país. Este espacio puede servir como una oportunidad de reflexión pausada sobre la innovación y las experiencias comparadas de otros países.

Saludo cordialmente a los miembros de jurados y cortes electorales de otros países presentes hoy, así como a los profesores y colegas que nos acompañan, y a quienes intervienen en esta sesión. Es un placer compartir este espacio con el profesor Alberto Dalla Vía y el profesor Jesús Orozco,

en una de sus muchas vertientes: la de docentes, ya que ambos son figuras poliédricas y polifacéticas en el mejor sentido positivo de sus actuaciones. Agradezco también la presentación y moderación de Raúl Charnamé. Por último, un agradecimiento especial a José Alfredo Pérez Duharte, *alma mater* de esta reunión, a quien agradezco la invitación, que me permite dirigirme a ustedes durante unos minutos.

Voy a presentar la justificación y el rol de estas instituciones de control, supervisión y ordenación electoral. Cada uno de los adjetivos puede interpretarse de formas diversas, pero, en esencia, se refieren a organismos que garantizan el desarrollo libre y justo de las elecciones. Como se ha señalado anteriormente, conviene recordar el magnífico libro del profesor Mackenzie, publicado en 1950, *Las elecciones libres*, que sigue siendo un desiderátum en el comportamiento y contexto electoral, tal como lo expresaba el profesor Dieter Nohlen.

Permítanme comenzar refiriéndome a dos humoristas gráficos españoles: Forges, que hoy ya no está entre nosotros, y El Roto, quien publica diariamente en el diario *El País*. Sus ilustraciones muestran la evolución histórica del control y la supervisión electoral en España.

Forges representaba la acumulación caótica de las boletas de voto con dos señores contando: «A mí me quedan 72 560 924; a mí, 102 763 569. ¡Bueno, pues vamos a bailar!». Esto refleja la administración electoral tradicional.

En contraste, El Roto publicó hace unos meses en *El País* una viñeta con un señor rodeado de pantallas: «Los votos se cuentan, pero luego los expertos los interpretamos para que no se entienda». Aquí aludo no a los juristas, sino a los sociólogos políticos y a los politólogos como yo, que, como decía el profesor Link, somos buenos explicadores *post facto* de lo ocurrido, pero menos profetas de lo que está por venir.

Entrando en el fondo, recordemos que el Consejo Interparlamentario, en su Declaración de París de 1994, estableció los siete derechos de unas elecciones libres y justas. En séptimo lugar, como responsabilidad de los Estados, se indica que deben garantizar que las violaciones de derechos

humanos y las reclamaciones relacionadas con el proceso electoral sean resueltas con eficacia y prontitud, mediante una autoridad independiente e imparcial, como tribunales o comisiones electorales.

Esto justifica la existencia de estos organismos, cuya anterioridad precede a 1994, pero que se enmarca en los modelos de independencia e imparcialidad, como la administración electoral y la Junta Electoral en España.

En resumen, en el análisis comparado identificamos tres grandes modalidades de autoridades electorales:

- De carácter estrictamente judicial, como prolongación o sala específica de la máxima instancia jurisdiccional del país.
- Comisiones electorales sin carácter jurisdiccional propio, aunque con consecuencias jurídicas.
- Posiciones intermedias o «escalonadas», que combinan composición jurisdiccional con expertos, analistas y representantes políticos —como en el caso español, impulsado por las Cortes Generales desde el Congreso de los Diputados por mayoría cualificada, sin integrar estrictamente miembros de la organización judicial—.

Llegar a esta posición intermedia no ha sido fácil en España desde 1810. El primer acercamiento surge con vistas a las primeras elecciones genuinas, anterior al Estatuto de Bayona de 1808, otorgado durante la invasión napoleónica, cuya integración en el arranque constitucional aún es debatida por los historiadores. Yo sitúo el origen correcto de la Constitución de Cádiz de 1812, aunque el Estatuto introdujo elementos no democráticos que influyeron en ella.

Desde 1810 hasta 2025, la evolución se ha marcado por fracturas clave: la extensión de derechos y libertades; el origen de la soberanía popular; la amplitud o restricción del sufragio; la forma de gobierno (monarquía o república); la forma de Estado (unitario, federal o complejo); los modelos de cámaras representativas y sistemas electorales; las relaciones Iglesia-Estado; las reformas constitucionales; y el *cleavage* económico, especialmente

la propiedad de la tierra hasta la transición, que, aunque persiste, ha perdido centralidad frente a los otros factores, los cuales siguen vigentes en el debate político actual.

Cleavages persistentes en la política española contemporánea:

- Origen de la soberanía: aunque se establece claramente desde 1789, ha sido cuestionado por los llamados «salvadores de la patria», con ecos en la actualidad.
- Forma de gobierno: monarquía o república, una tensión exacerbada tras las restricciones al rey Juan Carlos I, el primer rey democrático, evocando la dicotomía de Antonio Machado: «españolito, ¿quieres ser monárquico o republicano?».
- Forma de Estado: debate entre un modelo unitario y un modelo autonómico, pese a los cuarenta años de los Estados de las Autonomías. Recordemos el *procés* catalán de 2017, con la proclamación fallida de independencia hace apenas ocho años.
- Relaciones Iglesia-Estado y reformas constitucionales: relevantes desde el siglo XIX y aún presentes en la política actual.
- Sistemas electorales: un cleavage tradicional presente en todas las constituciones, con regulaciones del sufragio desde 1812 hasta 1978.

Este es el panorama de las cuatro arenas electorales en las que nos movemos hoy en España.

Existe cierta complejidad, porque no solo hablamos de elecciones locales y generales, sino que también tenemos otros dos tipos de elecciones que también tienen relevancia y consecuencias. Se llega a hablar de una España multinivel desde el punto de vista electoral, ya que nos referimos a elecciones al Parlamento Europeo y a elecciones generales, que integran los comicios al Congreso de los Diputados y al Senado. Generalmente se analizan los resultados del Congreso, dado que el Senado representa un bicameralismo imperfecto: aunque existen dos cámaras, el Congreso de los Diputados tiene preeminencia frente al Senado. En este esquema, el Senado se conformó como cámara de representación

territorial, mientras que el Congreso de los Diputados representa a la ciudadanía de manera directa.

Las prerrogativas políticas y determinantes del Congreso de los Diputados sitúan al Senado en un segundo plano, por lo que la mayoría de las referencias al sistema electoral se centran en el Congreso. Aunque ambos son sistemas electorales distintos, están regulados por la misma ley.

Otro nivel relevante es el de las comunidades autónomas, un espacio complejo compuesto por diecisiete jurisdicciones, cada una con su propia normativa electoral en el marco de la Constitución, excepto Cataluña, que no dispone de ley electoral y, por tanto, aplica la normativa estatal y constitucional. Esto evidencia la primacía de la regulación electoral: en Cataluña no se ha logrado un consenso en estos últimos cuarenta años para establecer una ley autonómica.

Desde la época de Jordi Pujol, se han realizado cinco intentos de determinar la circunscripción, considerando siempre la rentabilidad electoral a medio plazo. Estos esfuerzos han oscilado entre estrategias de *gerrymandering* y ajustes en los requisitos para ejercer el voto, como años de residencia o la nacionalidad española, que reflejan tensiones políticas persistentes. Así, Cataluña es la única comunidad autónoma sin regulación propia; en las otras dieciséis, sí existe normativa autonómica específica.

Por último, debemos considerar las elecciones municipales, donde los ciudadanos eligen a los concejales, quienes a su vez conforman el ayuntamiento. Este constituye otro nivel relevante dentro del sistema electoral español.

En síntesis, estos cuatro ámbitos comparten elementos comunes integrados en la Ley Electoral, conocida como la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que se aprobó en 1985. Sin embargo, esta no fue una ley inmediata.

Para comprender su contexto, debemos retroceder en la historia: desde la Ley Maura de 1907, pasando por la ley de la Segunda República, que recogió la Ley Maura, hasta su reflejo inicial en la Transición de 1976, cuando se aprobó la Ley para la Reforma Política, que estableció normas provisiona-

les vigentes durante tres elecciones: 1977, 1979 y 1982. Estas tres primeras elecciones democráticas en España fueron reguladas por un decreto ley preconstitucional, que la Constitución de 1978 no derogó expresamente, y se mantuvo en vigor en todo lo que no estuviera cubierto por la nueva Carta Magna. Esta normativa se aplicó hasta 1985, año en el que se aprobó la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que sigue en vigor hasta hoy.

Temo no equivocarme al decir que ha sido una de las pocas leyes aprobadas por unanimidad. De hecho, creo que se podrían contar con los dedos de una mano las leyes que han alcanzado este consenso, algo realmente difícil de lograr. Además, como el profesor Dieter Nohlen lo recomendaba, para una reforma electoral no es necesario el acuerdo de todos, pero sí un alto grado de consenso.

Lo sorprendente, y lo que a menudo causa asombro entre mis alumnos, es que, a pesar de las críticas generalizadas que recibe hoy en día, esa ley, que tanto se discute, fue aprobada por unanimidad: 348 votos a favor y 2 abstenciones.

Es decir, hoy sería prácticamente imposible lograr algo similar y, de hecho, esta situación contribuye a que uno de los aspectos que menos alteraciones ha sufrido en el sistema electoral sea precisamente este. En conjunto, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General ha sido modificada en veinticuatro ocasiones. Sin embargo, estas reformas han sido mayormente formales, destinadas a mejorar aspectos específicos.

Por cierto, aún no se ha introducido ninguna modificación en el ámbito digital. Las instrucciones de la Junta Electoral Central han sido las herramientas utilizadas en este sentido, pero no ha habido consenso para abordar cuestiones como la transformación de los medios digitales y la posibilidad de intervención de los ciudadanos, tanto en calidad de actores del proceso electoral como a través de la publicación en plataformas como WhatsApp u otros medios.

Hasta ahora, les he presentado una visión general de la situación actual. Pero ¿cuál es el órgano encargado del control electoral? En 1985, como mencioné anteriormente, se instauró la Ley del Régimen Electoral General y la Junta Electoral Central.

La administración electoral está encabezada por la Junta Electoral Central, que es el órgano principal del sistema electoral en España. El organigrama de esta administración incluye, en primer lugar, las mesas electorales, que suman más de 49 000. Luego están las juntas electorales de zona, un total de 305, en las cuales ya se incorpora la participación de los órganos jurisdiccionales. En contraste, en las mesas electorales no participan los órganos jurisdiccionales.

Son cinco personas elegidas por sorteo del censo de la localidad, y estas conforman la mesa electoral, que luego es supervisada por las juntas electorales de zona. Estas juntas están presididas por un magistrado provincial, también conocido como juez de zona, y se integran con la participación de los órganos jurisdiccionales.

En total, existen 305 juntas electorales de la zona, 50 juntas electorales provinciales, 17 juntas electorales de comunidad autónoma, y, finalmente, la Junta Electoral Central, que es la máxima instancia.

Toda la administración electoral no tiene carácter permanente, salvo la Junta Electoral Central, que sí lo tiene, aunque no exclusivo. Los trece miembros que la componen son, como mencioné anteriormente, ocho magistrados y cinco catedráticos de universidad. Sin embargo, ni los magistrados ni los catedráticos tienen dedicación exclusiva al órgano de la Junta Electoral Central, sino que mantienen sus posiciones en otras instituciones: los ocho magistrados provienen del Tribunal Supremo y los catedráticos de universidad son designados por el por el Instituto Nacional de la Salud Pública y Bienestar Social, a propuesta de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados, y se requiere una mayoría cualificada para su elección.

A los trece miembros de la Junta Electoral Central se une el secretario general de las Cortes Generales, que también es el secretario general del Congreso de los Diputados, quien tiene voz, pero no voto. En caso de empate debido a la ausencia de algún miembro, al presidente se le otorga el voto de calidad. El presidente, que generalmente es elegido entre los miembros judiciales por tradición (no por otro motivo), es seleccionado por la propia Junta Electoral Central y tiene voto dirimente en caso de empate.

Por tanto, los ocho magistrados que componen la Junta Electoral Central son elegidos por el Consejo General del Poder Judicial, el órgano de gobierno de los jueces independientes, mediante un proceso de insaculación entre todos los magistrados y magistradas del Tribunal Supremo, es decir, de la máxima instancia jurisdiccional.

Esta es la autoridad electoral, que no tiene presupuesto propio, sino que su presupuesto se integra en el del Congreso de los Diputados y es aprobado por las Cortes Generales. No obstante, el Pleno de la Junta Electoral Central elabora una propuesta presupuestaria que, por lo general, es atendida, aunque se trata de un presupuesto muy moderado.

Conviene subrayar un aspecto relevante: toda la administración electoral y el conjunto del operativo no se corresponden únicamente con la Junta Electoral, cuya función se centra en la resolución de quejas y el control del proceso.

Sin embargo, la organización administrativa de todo el proceso electoral corresponde al Gobierno, a través del Ministerio del Interior, que participa también en la Junta Electoral Central con voz, pero sin voto. Asimismo, interviene un representante del Instituto Nacional de Estadística, encargado de la elaboración del censo electoral.

Cabe señalar que este modelo generó inicialmente numerosas críticas, al considerarse problemático que la administración electoral en su conjunto —con todo el operativo que implica, desde el despliegue de más de 50 000 personas hasta la participación de las fuerzas de orden público, la logística y la gestión material— quedara en manos del Gobierno.

No obstante, hoy puede afirmarse que, en los más de cuarenta años que lleva en ejercicio este modelo, no ha dado prácticamente ninguna distorsión.

En periodo electoral, la Junta Electoral Central se convierte efectivamente en la máxima autoridad en todos los aspectos, incluidos los administrativos. Esto implica que ejerce funciones de supervisión sobre los funcionarios del Ministerio del Interior, responsables de tareas como la distribución de urnas o la elaboración de los censos, mientras que el Instituto Nacional de Estadística tiene plenos poderes en la Junta Electoral Central.

De este modo, se configura una especie de «paréntesis» institucional en el que, en determinados ámbitos, la Junta Electoral asume competencias que corresponderían a la Administración General del Estado. Se trata, en todo caso, de una solución que ha dado buenos resultados en España.

La combinación de este modelo escalonado o mixto en la composición de la administración electoral ha evolucionado con el tiempo, ya que en las primeras elecciones se adoptó una composición distinta.

Antes de la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la Junta Electoral —en línea con la tradición española— tenía una composición mucho más extensa. Aunque ya incorporaba un modelo mixto, estaba integrada por cinco magistrados del Tribunal Supremo, el consejero permanente de mayor antigüedad del Consejo de Estado y el presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, entre otros.

Asimismo, formaban parte de ella el presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, el presidente del Consejo General de la Abogacía, el presidente de la Junta de Decanos, un catedrático de alguna de las facultades de Derecho con sede en Madrid y hasta cinco vocales catedráticos de Derecho o académicos designados por formaciones políticas una vez proclamadas.

Este modelo tuvo carácter provisional. Posteriormente, la ley orgánica estableció la actual composición de trece miembros, y lo cierto es que este sistema mixto ha ofrecido un equilibrio funcional. Con todo, no es ninguna novedad señalar que la mayoría es claramente jurisdiccional: de los trece miembros, ocho son magistrados del Tribunal Supremo.

Debo señalar, por mi experiencia personal durante seis años (dos legislaturas) como miembro de la Junta Electoral, propuesto por el Congreso de los Diputados, que la actuación de todos los miembros ha sido muy equilibrada y deliberativa. Esto incluye también a los representantes del Senado, quienes participan en ciertas funciones. En general, las decisiones se toman de manera consensuada. En mi caso, fui propuesto por el Grupo Socialista.

La ley establece la inamovilidad de los jueces, un principio constitucional que protege su independencia. Asimismo, los miembros que no forman

parte del poder jurisdiccional, como los catedráticos o representantes políticos de la Junta, también gozan de inamovilidad durante su mandato legislativo. Esto garantiza que, una vez promovidos por un grupo parlamentario, no pueden ser cesados antes de finalizar su periodo, lo que otorga libertad y estabilidad a los miembros designados por los partidos políticos para ejercer sus funciones en la Junta Electoral.

En las últimas elecciones se presentó un caso en el que un partido político señaló inicialmente que podría haberse producido la utilización de recursos extraordinarios. Finalmente, ese mismo partido votó en contra de su propia observación. Hasta ahora, la justicia electoral ha mantenido un gran equilibrio, y los resultados se han desarrollado con equidad, justicia y, sobre todo, aceptación general. Es decir, las decisiones de la Junta Electoral gozan de reconocimiento y legitimidad.

Quisiera concluir con un aspecto señalado por el interviniente anterior: la capacidad de sanción de la Junta Electoral. La Junta tiene potestades administrativas y puede imponer sanciones económicas, pero en relación con lo que se juega electoralmente, estas resultan prácticamente simbólicas. Por ejemplo, el máximo que puede imponerse a una coalición o a un partido por transgredir normas de funcionamiento durante la campaña electoral o la presentación de candidaturas es de 3000 €.

En el caso de medios de comunicación, el valor de las sanciones puede ser mayor, hasta 30 000 €, principalmente para televisiones o medios estatales de prensa y radio. Sin embargo, esta cantidad sigue siendo relativamente baja: una televisión de ámbito estatal podría estar dispuesta a pagar esa sanción si obtiene ingresos por publicidad diez veces superiores.

Por lo tanto, el verdadero valor de la sanción es más mediático que económico. Por ejemplo, en los últimos dos procesos electorales, el presidente del Gobierno ha sido sancionado en tres ocasiones por el uso de medios gubernamentales, como entrevistas de campaña en la sede de la Presidencia. La cuantía de la sanción —3000 €— es prácticamente simbólica, pero sí importa la repercusión mediática: ser titular en los principales medios durante la campaña electoral. Lo mismo aplica a representantes de otros partidos políticos o agrupaciones.

Esto evidencia que no se ha abordado aún la actualización frente al reto digital. Como comentaba ayer con un colega, hay una maldición china que dice: «Ojalá que tengan tiempos interesantes». Sin duda, estamos en tiempos interesantes, pero también complejos, porque los medios de comunicación y las redes digitales requieren respuestas más rápidas y efectivas.

Actualmente, contamos con un modelo diseñado para el siglo XX o mediados del siglo XX. En el siglo XXI, probablemente será necesaria una mayor rapidez y adecuación en las decisiones de la Junta Electoral si se quiere mantener un órgano verdaderamente autónomo, independiente y libre que regule adecuadamente la participación de los ciudadanos en la composición de sus representantes.

Muchas gracias.



De derecha a izquierda, Wilfredo Penco (jefe de misiones de observación de la Unión Interamericana de Organismos Electorales / Presidente de la Corte Electoral de Uruguay), Alissar Chaker (representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Perú), Roberto Rolando Burneo Bermejo (Presidente del Jurado Nacional de Elecciones - Perú), Percy Medina Masías (jefe de la Misión de IDEA Internacional en el Perú).

*Panel de expertos. Hacia las Elecciones Generales 2026:
desafíos, innovaciones y garantías para la democracia*

*Roberto Rolando Burneo Bermejo
Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (Perú)*

Buenos días a todos los presentes.

Ya han transcurrido tres días de este Congreso, y quiero agradecerles por la paciencia y, especialmente, por el compromiso mostrado por cada uno de ustedes. Doctor Penco, muchas gracias por ser parte de esta mesa.

Quiero también aprovechar para manifestar a todos nuestros invitados que este tema lo hemos estado profundizando durante estos días: la desinformación, especialmente en el contexto del uso de la inteligencia artificial en el entorno electoral. Este es un tema de creciente preocupación a nivel mundial, sobre todo en lo que respecta a los procesos electorales que se avecinan. La desinformación, por sí misma, es un fenómeno relativamente nuevo.

No es que, con el advenimiento de las nuevas tecnologías, la desinformación haya emergido en la agenda y ahora estemos comenzando a pensar qué hacer al respecto, sino que se ha convertido en un tema complejo. Esto se debe, principalmente, a la forma masiva en que se está llevando a cabo gracias al uso de nuevas tecnologías y plataformas.

Además, ya contamos con cifras muy relevantes sobre el uso de estas herramientas. Más del 70 % de adultos mayores utilizan internet, y casi el 100 % de la población se comunica a través de esta. Actualmente, hay más de 30 millones de celulares en el país, lo que genera amplias posibilidades de conectividad. Esto, a su vez, abre un abanico de opciones para la propagación de la desinformación a través de estas plataformas y tecnologías.

El tema de la inteligencia artificial, que es uno de los que abordamos, se vuelve aún más preocupante porque no solo se difunden mensajes que buscan desinformar o emitir noticias falsas, sino que, con esta nueva tecnología, es posible hacer que la verdad o la mentira se disfracen de verdad.

Se puede utilizar tu imagen, e incluso hacer que tu voz aparezca en un contenido sin que tú lo hayas dicho. Es muy fácil hacerlo, cualquiera podría hacerlo —incluso un niño— desde la comodidad de un sillón o mientras viaja en un servicio público. Los retos que enfrentamos son enormes. Como decía Yuval Noah Harari, en tiempos de la inteligencia artificial, lo que nos corresponde a las personas es la capacidad de reinventarnos.

Habrà muchas posibilidades, pero también muchos trabajos que se perderán, y muchas cosas nuevas que vendrán. Ayer, justamente, estuve en una conferencia con unos niños y les decían que lo importante es la predictibilidad y la constancia, pero creo que eso será lo que menos va haberá en el futuro. Habrá mucha inestabilidad, y lo que nos corresponde a cada uno de nosotros es saber adaptarnos y saber plantear las preguntas adecuadas, especialmente en un entorno marcado por la desinformación.

Y la pregunta es clave para la respuesta que debemos dar frente a este flagelo. Sin embargo, esa pregunta no se limita al tema tecnológico; aborda un tema más profundo, relacionado con los intangibles, o más específicamente, con los valores. Los valores que fundamentan las estrategias contra la desinformación no son propios de la era digital, sino que se encuentran arraigados en la conciencia de las personas, y, en esencia, en la defensa de la verdad. Por lo tanto, cuando nos preguntamos qué hacer contra la desinformación en tiempos de inteligencia artificial, la respuesta sigue siendo la misma que siempre hemos dado: defender la verdad.

Esto nos lleva a una suerte de delimitación sobre qué hacer frente a todas estas estrategias de engaño, de bugs, de trolls y demás. La jerga es vasta, además de ser nueva, y seguirán inventándose términos como fact-checking y otros, muchos de ellos provenientes del inglés. No obstante, el asunto central radica en la lucha por los intangibles, por lo esencial: aquello que todos hemos defendido siempre, la verdad; y, en esa misma línea, otro concepto igualmente fundamental es la dignidad de las personas.

Entonces, al plantearnos cuál es la pregunta frente a este flagelo, surge, a mi juicio, la clave de la estrategia que debemos seguir. Y la respuesta es sencilla: la defensa de la verdad.

Pero lo complicado es cómo llegar a eso. En un entorno en el que enfrentamos unas elecciones muy complejas, con más de 10 000 candidatos y

39 organizaciones políticas, hemos conocido algo de la experiencia comparada. No estamos tan mal como pensábamos. A pesar de la gran polarización y la extensa oferta electoral, Argentina nos ha ganado ampliamente; tienen, creo, más de 500 organizaciones políticas, o incluso 700, según se ha dicho. Nosotros contamos con 150. No es un halago, ni nos da tranquilidad compararnos con otros, pero es un tema que sí debe preocuparnos. Sin embargo, lo que realmente debe preocuparnos es la defensa de lo esencial.

Frente a esta gran oferta electoral, los retos son enormes. Tenemos un mapa de problemas, y uno de los más críticos es la desinformación en el Perú. Esta puede manifestarse a través de noticias falsas, algo que veremos con frecuencia en el próximo periodo electoral. Basta con que surja una narrativa falsa y que esta sea creída para que se generen problemas.

Por ejemplo, las narrativas de fraude: hubo muchas durante las elecciones pasadas, como aquellas que sostenían que personas fallecidas habían votado. También pueden difundirse narrativas falsas sobre los antecedentes penales de una persona.

Otro aspecto relevante son las interferencias políticas y las presiones, frente a las cuales las instituciones deberán luchar por mantener su independencia. Y, por supuesto, la manipulación audiovisual será un desafío importante. Como comentaba con personas adultas mayores, es difícil, por ejemplo, diferenciar entre una imagen generada por inteligencia artificial y una imagen real que normalmente reconoceríamos como auténtica.

Si bien contamos con los nativos digitales, que son las generaciones más jóvenes, la gran mayoría de los peruanos no lo son. Yo mismo pertenezco a la generación de los treinta, así como muchos, y no formamos parte de la Generación Z.

Entonces, ¿qué se nos viene? ¿Cuál es la estrategia del Jurado Nacional de Elecciones para enfrentar esto?

Dentro de la respuesta a la pregunta básica sobre la defensa de la verdad, la defensa de la integridad del proceso, la defensa de la dignidad de las per-

sonas, nuestra estrategia es ambiciosa: llegar a los 27 millones de peruanos con un voto informado y, al mismo tiempo, luchar contra la desinformación.

Para lograrlo, hemos implementado diferentes productos y acciones. En primer lugar, trabajamos en el voto informado y buscamos llegar a la población en diferentes lenguas o idiomas. En el Perú contamos con 32 lenguas originarias, y nos estamos enfocando en cuatro: quechua, aymara, awajún y, además, en lenguaje de señas.

Asimismo, hemos potenciado nuestro canal de televisión, convocado un Pacto Social con los aliados contra la desinformación y colaborado con la Liga de la Democracia. Finalmente, hemos fortalecido nuestro Comité de fact-checking, incorporando tecnologías avanzadas y herramientas para procesar datos a niveles nunca antes imaginados.

Hace dos años, por ejemplo, estaba en el Poder Judicial y quería desarrollar un proyecto que introdujera inteligencia artificial en la sistematización de la jurisprudencia. Era carísimo: nos costaba cerca de 300.000 dólares encontrar un software que nos ayudara en esta tarea. Sin embargo, en menos de dos años, ese mismo tipo de software se volvió gratuito y, además, contábamos con una inteligencia artificial mucho más potente que la que hubiéramos podido contratar en aquella época.

En menos de dos años —o incluso en menos de uno—, creo que ChatGPT se volvió viral: todo el mundo empezó a usarlo y, a partir de ahí, han surgido hasta 32 plataformas de inteligencia artificial. Nosotros hemos desarrollado una solución *in-house* en tres meses, utilizando como base Gemini, la tecnología de Google.

Así, el desarrollo de la inteligencia artificial y de la tecnología informática, que antes se producía cada cinco o seis años, ahora ocurre prácticamente cada año: aparece una nueva plataforma, una nueva tecnología.

El gran desafío para nosotros como humanos —y hablo de humanos porque tendremos que convivir con estas tecnologías— ya lo anticipaba Yuval Noah Harari en su libro *Homo Deus*. Allí señala que, por primera vez, hemos creado —o estamos en vías de crear— entidades capaces de desarrollar inteligencia propia o incluso cierto grado de autoconciencia. Esta posibilidad genera inquietud, especialmente entre quienes reconocen el

enorme potencial de la inteligencia artificial, pero también son conscientes de los riesgos que implica.

Estamos en una época en la que es como si estuviéramos incubando un huevo de dinosaurio: el problema es que, cuando nazca y crezca, no sabemos si podremos domesticarlo o si terminará devorándonos.

Las posibilidades son enormes, pero también lo son las dudas. En este contexto, el uso de nuevas tecnologías y herramientas tiene un impacto muy significativo, especialmente en la legitimidad de los procesos electorales. Por ello, las estrategias del Jurado Nacional de Elecciones, en un entorno digital, se orientan cada vez más a la defensa de algo esencial: la integridad del proceso.

La aceptación de los resultados y la construcción de la confianza ciudadana son fundamentales. Y la única forma de alcanzar estos objetivos es defendiendo la verdad. Por eso, frente a las nuevas tecnologías, a los nuevos desafíos y a las grandes interrogantes —así como a las vulnerabilidades que estos implican— debemos volver a lo esencial.

Contamos, como lo mencionaba, con una estrategia de aliados contra la desinformación, que incluye iniciativas de fact-checking y diversas acciones complementarias. Sin embargo, todas ellas apuntan a lo mismo: la defensa de la verdad.

Lo que quería compartirles es que, más allá de una estrategia integral, la reflexión central sobre cómo responder a estos desafíos nos lleva nuevamente a lo esencial. Y es desde esa base que podremos comprender y afrontar lo que viene en un entorno digital y de inteligencia artificial, un entorno en el que debemos reinventarnos constantemente.

En ese contexto, es fundamental tener claro que lo esencial es lo más importante. Esos valores intangibles que defendemos son la base para fortalecer la confianza en el sistema electoral, en las autoridades y en la legitimidad de los resultados. Todo ello debe sostenerse en la verdad, en la integridad del proceso, en la integridad de los resultados y, sobre todo, en el respeto al voto ciudadano.

Muchas gracias.

Wilfredo Penco
Jefe de misiones de observación de la Unión Interamericana de
Organismos Electorales / Presidente de la Corte Electoral de Uruguay

Quisiera comenzar felicitando al presidente del Jurado Nacional de Elecciones y a todos sus miembros, y saludar al doctor Willy Ramírez y a sus funcionarios, por la organización de este Congreso. Este evento, que ya está culminando, puede valorarse como de gran importancia.

Primero, por la calidad de las intervenciones que hemos escuchado, todas ellas centradas en aspectos esenciales del debate internacional sobre elecciones y democracia. Segundo, porque el Congreso se ubica estratégicamente en el desarrollo —o más bien en el inicio— del proceso electoral peruano, un proceso complejo tanto por sus antecedentes como por su ejecución.

En paralelo a la realización de este Congreso, he tenido el honor de integrar una misión de avanzada de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), con vistas al próximo 12 de abril. Esta asociación reúne al Jurado Nacional de Elecciones y a otros 33 organismos electorales del continente, y fue fundada en 1991, con 33 miembros, mediante dos protocolos: el Protocolo de Tikal, que este año cumple cuarenta años y reúne a los organismos de Centroamérica y el Caribe, y el Protocolo de Quito, que corresponde a los organismos de Sudamérica, a los que luego se sumaron instituciones del norte del continente como México, Canadá y Estados Unidos. Entre los veinte organismos fundacionales se encuentra, por supuesto, el Jurado Nacional de Elecciones.

UNIORE cuenta con una Secretaría Ejecutiva de excelencia, el Centro de Asistencia y Promoción Electoral, parte del Instituto de Derechos Humanos y dirigido por nuestro colega el doctor José Thompson, ponente de la sesión inaugural de este Congreso. Su cometido es fomentar el intercambio y la cooperación horizontal entre organizaciones que organizan y supervisan elecciones, acumulando más de treinta años de experiencia en misiones de observación y acompañamiento internacional.

Estas misiones pueden ser de corto, mediano o largo plazo. La misión de avanzada que he tenido el honor de integrar junto al vicepresidente

y futuro presidente de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, doctor Alberto Dalla Vía, y al vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá, señor Alfredo Juncá, además de José Thompson en representación de la Secretaría Ejecutiva, tuvo como objetivo un primer reconocimiento del terreno. Durante esta misión, mantuvimos reuniones esclarecedoras con las autoridades electorales, incluyendo el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, así como con organizaciones de la sociedad civil, como IDEA Internacional y Transparencia, y con analistas políticos y periodistas destacados.

De esta experiencia inicial, podemos identificar los siguientes desafíos fundamentales:

- Asegurar la integridad y equidad del proceso electoral, tal como señaló el presidente Roberto Burneo, un desafío amplio que involucra múltiples aspectos parciales.
- Cumplir rigurosamente con el calendario electoral en todas sus etapas.
- Incorporar nuevas herramientas tecnológicas, incluyendo aquellas basadas en inteligencia artificial, que fue un tema central del Congreso, de manera ponderada y segura, con el objetivo de garantizar transparencia y eficacia.

En esencia, se trata de proteger los derechos políticos de la ciudadanía y asegurar que las urnas —o ánforas, como se denominan en Perú— reflejen fielmente la voluntad popular, que es la verdadera medida de un proceso electoral legítimo. Como destacó el presidente Roberto Burneo, el objetivo último de toda autoridad electoral es alcanzar la confianza del elector, el actor central del sistema democrático.

Creo que Perú, con su actual autoridad electoral, ha iniciado un camino sólido y claro, y nosotros los acompañaremos hoy y en las próximas etapas del proceso.

Muchas gracias.

Alissar Chaker
Representante Residente del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo en el Perú

Muy buenas tardes a todos y a todas.

Antes que nada, quisiera agradecer al Jurado Nacional de Elecciones y a su presidente por esta invitación al Congreso, que ha creado un espacio valioso de reflexión en un momento crucial, a pocos meses de las próximas elecciones. Nuestro compromiso con las elecciones nace de la importancia de la democracia, el desarrollo sostenible y el desarrollo humano. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) provee asistencia técnica, actualmente en unos 50 países, incluyendo el Perú.

En el Perú, nuestra asistencia técnica a los organismos electorales se realiza desde 2021, en respuesta a una solicitud del Estado peruano. Este apoyo tiene un enfoque de ciclo electoral, es decir, trabajamos antes, durante y después el proceso de votación, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante procesos electorales pacíficos, transparentes e inclusivos. Buscamos promover instituciones sólidas, ciudadanía informada y entornos participativos que garanticen la integridad y la conciencia pública. Estos principios, mencionados también por otros panelistas, enfrentan desafíos, pero ofrecen oportunidades para potenciar su impacto mediante el uso de la inteligencia artificial.

Quisiera también reconocer a nuestros socios internacionales que han hecho posible la asistencia técnica del PNUD en materia electoral en el Perú, particularmente la Unión Europea, la Agencia Española de Cooperación y Canadá.

Ahora, quiero comentar los desafíos de este proceso electoral para mostrar los riesgos y las diversas formas en que la inteligencia artificial puede influir, tanto positiva como negativamente.

Existen dos tipos de desafíos: los políticos y los del propio proceso electoral.

Entre los desafíos políticos, tenemos los siguientes:

- La inestabilidad política, que ya dura cerca de diez años.
- La crisis de confianza: el 90 % de la ciudadanía tiene poca o nula confianza en las instituciones democráticas del país.
- El contexto de inseguridad, con un promedio de seis a siete muertes violentas por día (noviembre de 2025).
- La infiltración de economías ilegales en la campaña electoral y la vida política.
- Los altos niveles de fragmentación política: participan 39 partidos y coaliciones, lo que genera dispersión de la intención de voto. Pocos partidos superarán la valla del 5 % y los dos candidatos que pasen a segunda vuelta probablemente no tendrán un porcentaje alto de votos.
- La crisis de representación: baja valoración de los partidos por parte de la ciudadanía.
- Los riesgos de desinformación, polarización en redes sociales y cuestionamiento de imparcialidad e independencia.
- El riesgo de violencia política.

Todos estos desafíos políticos pueden ser exacerbados o pueden ser resueltos por el uso de la inteligencia artificial.

Como hemos señalado, el proceso electoral tiene también algunos desafíos, entre los que se encuentran los siguientes:

- Novedades en el marco legal: retorno a la bicameralidad, reelección de congresistas, supresión de elecciones primarias, voto digital, cambios en normas de paridad y alternancia, posibilidad de recuentos de votos.
- Complejidad en la gestión del padrón electoral y desconocimiento ciudadano sobre aspectos básicos del proceso (cinco votaciones en la cédula).

- Riesgo de exclusión de grupos subrepresentados: mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, personas con discapacidades.
- Procesos simultáneos: elecciones generales y regionales con tiempos diferentes.

Frente a estos riesgos, el PNUD busca apoyar a los organismos electorales mediante innovación tecnológica, fortaleciendo la seguridad, la información y la confianza ciudadana.

Asimismo, hemos aprovechado la tecnología para anticipar riesgos, optimizar la gestión y fortalecer la confianza ciudadana. Y con esto estamos trabajando mano a mano con los socios del sistema electoral. Hemos pensado en innovaciones, o estamos implementando innovaciones tecnológicas, innovaciones de proceso, pero también innovaciones del servicio.

Entre las innovaciones tecnológicas que estamos llevando a cabo junto a los organismos electorales, se encuentran las siguientes:

- Implementación de eMonitor Plus, herramienta de inteligencia artificial que detecta desinformación, discurso de odio y violencia de género en redes sociales, permitiendo respuestas oportunas.
- Relacionamiento con empresas tecnológicas como X (antes Twitter), TikTok y Meta, estableciendo colaboración directa con los organismos electorales durante todo el año electoral.
- Desarrollo de herramientas basadas en inteligencia artificial para generar contenidos en lenguas originarias, asegurando inclusión y acceso equitativo a la información electoral.

En cuanto a las innovaciones en el proceso, señalamos las siguientes:

- Uso de la plataforma digital Red Pública para promover participación ciudadana, especialmente de jóvenes, en la construcción de agendas y propuestas públicas.
- Asesoría en comunicación estratégica y marketing digital para optimizar la presencia de los organismos en redes sociales.

- Espacios multiactores con medios, plataformas, instituciones públicas, academia y sociedad civil para promover integridad de la información electoral y articular respuestas frente a la desinformación.
- Reactivación de la red regional Ama Llulla, referente intercultural en verificación de noticias, capacitando a periodistas para que la información verificada llegue a más peruanos con pertinencia cultural.
- Diseño y ejecución de estrategias educativas y alfabetización digital para reducir vulnerabilidad frente a riesgos tecnológicos e informativos y promover voto informado.
- Prevención del acoso digital con protocolos y capacitaciones para proteger a candidatas frente a violencias en entornos digitales, apoyando al grupo de trabajo del Jurado Nacional de Elecciones contra el acoso político.

La innovación está también en los servicios. Es por ello que estamos apoyando con expertos en la Oficina Nacional de Procesos Electorales para el desarrollo del sistema de voto digital, cumpliendo con el mandato mandato legal del Congreso.

En resumen, con estas acciones buscamos apoyar al Jurado Nacional de Elecciones y demás organismos del sistema electoral, enfrentando riesgos de la inteligencia artificial, aprovechando sus oportunidades y promoviendo información confiable, inclusión y prevención de ciberviolencia.

Muchas gracias.



Manuel Alcántara Sáez, profesor emérito de la Universidad de Salamanca (España)

Conferencia magistral de clausura. Partidos políticos y campañas electorales en tiempos de posdemocracia

Manuel Alcántara Sáez
Profesor emérito de la Universidad de Salamanca (España)

Muchísimas gracias al Jurado Nacional de Elecciones por la presentación y la invitación. Asimismo, agradezco por todo lo que he aprendido a lo largo de estos dos días en los que he podido participar.

Considero que el nivel de las exposiciones de los distintos colegas nos ayuda enormemente a comprender el mundo complejo en el que nos movemos. No solo contribuyen a entenderlo, sino también a intentar salir de la tensión en la que nos encontramos: la disyuntiva entre si vivimos tiempos revolucionarios o tiempos apocalípticos. Se trata de una preocupación ampliamente extendida en la academia.

A este respecto —y lamentablemente debo decirlo tras haber invocado a la academia—, estamos en un momento en el que, como señalaba un admirado colega, Adam Przeworski, en una entrevista reciente en *Nueva Sociedad*, «no tenemos teorías en las que podamos confiar». Lo afirmaba con humildad, pero también con un profundo sentido de la realidad. Esto me recuerda, asimismo, una reflexión citada por mi colega y amigo el profesor Montabes, retomando a Juan Linz: los politólogos y las politólogas —y también los sociólogos— somos muy buenos post facto, es decir, explicando lo que ya ha ocurrido, pero carecemos del suficiente músculo analítico para enfrentarnos no ya al futuro, sino incluso al presente.

En este sentido, me congratulo especialmente de que el mundo electoral —o, al menos, el que hemos observado en estas jornadas— se muestre vivo y atento. Esto es motivo de cierta satisfacción y quizá para que nos inclinemos hacia la idea de que vivimos tiempos más bien revolucionarios que apocalípticos.

Hecha esta breve introducción, voy a compartir con ustedes un texto que he traído escrito, pero que, sin duda, debería —y voy a— reescribirlo a la luz todo lo escuchado en estas dos jornadas.

El orden mundial establecido tras la Segunda Guerra Mundial vislumbraba un ideal: la consolidación de la democracia como forma de gobierno sobre la base de tres principios fundamentales: la elección popular de las autoridades mediante comicios libres, competitivos, iguales y secretos; la división de poderes; y la expansión de los derechos humanos en el marco del Estado de derecho.

Este conjunto de principios conformó lo que podríamos denominar el gran consenso de la posguerra. Todo ello se desarrolló en un contexto de creciente reconocimiento del pluralismo en sociedades profundamente cambiantes. Los procesos electorales y los partidos políticos se convirtieron en ejes fundamentales para canalizar y expresar dicha complejidad.

En términos políticos, el pluralismo implica el reconocimiento y la valoración de la diversidad de ideas, intereses, culturas y grupos dentro de una sociedad. Supone, asimismo, que el poder no debe concentrarse, sino distribuirse entre múltiples actores —partidos políticos, sindicatos, organizaciones civiles de diversa índole— que compiten e interactúan en un marco democrático. El pluralismo defiende la libertad de expresión, el respeto a las minorías y la deliberación como fundamento del consenso político con el objetivo de evitar que una única visión domine el espacio público.

La combinación entre competencia y consenso —fruto de la deliberación y la negociación— en contextos en los que el principio mayoritario convive con el proporcional constituye un rasgo esencial de este modelo. Autores como Isaiah Berlin, Robert Dahl, John Rawls o Michael Walzer contribuyeron de manera decisiva a su desarrollo teórico durante la segunda mitad del siglo XX.

En este contexto, se articuló en numerosos países el denominado pacto social-estatista en el ámbito nacional, al tiempo que se sentaban las bases del multilateralismo en el escenario internacional. Paralelamente, se fue ampliando de manera progresiva el reconocimiento de identidades múltiples, así como de las correspondientes lealtades múltiples de los individuos en un nuevo marco institucional.

Esta realidad fue captada con notable precisión por Arend Lijphart, quien propuso distinguir entre modelos de democracia mayoritaria y modelos de

democracia consensual. Mientras que los primeros concentran el poder en mayorías simples, los segundos se caracterizan por una distribución amplia del poder a través de coaliciones, estructuras federales y sistemas proporcionales. Lijphart sostuvo que, en sociedades plurales y fragmentadas —como las de la segunda mitad del siglo XX, marcadas por procesos de urbanización y secularización—, el modelo consensual ofrecía mayores niveles de estabilidad, inclusión y legitimidad. En esta línea, desarrolló el concepto de democracia consociacional, aplicable a contextos atravesados por divisiones étnicas, religiosas o lingüísticas.

Este panorama se vio reforzado en el marco de la denominada tercera ola democratizadora, conceptualizada por Samuel Huntington. Las transiciones desde regímenes autoritarios se sucedieron a lo largo de las décadas posteriores al inicio de este proceso en el sur de Europa en 1973, extendiéndose posteriormente a América Latina y a Europa del Este. El fracaso de modelos como el comunismo, el militarismo desarrollista o los regímenes sultanistas se hizo entonces evidente.

En América Latina, la mayoría de los países se integraron en este proceso entre finales de la década de 1970 y principios de la de 1990, con la notable excepción de Cuba. Parecía así abrirse una etapa de consolidación democrática.

El éxito de estas transformaciones dio lugar a una abundante producción académica centrada en el comportamiento electoral, la dinámica de los partidos y los mecanismos institucionales de gestión del conflicto. Autores como Maurice Duverger, Giovanni Sartori, Dieter Nohlen, Richard Katz y Peter Mair constituyen referencias fundamentales en este ámbito.

No obstante, a comienzos del siglo XXI emergió con fuerza una nueva agenda de investigación: la calidad de la democracia. Impulsada por autores como Guillermo O'Donnell, Larry Diamond y Leonardo Morlino, esta perspectiva promovió la medición sistemática del desempeño democrático. Instituciones como Freedom House, *The Economist Intelligence Unit*, la Fundación Bertelsmann, IDEA Internacional o el proyecto Varieties of Democracy desarrollaron indicadores comparativos de gran relevancia.

Estos índices permitieron realizar análisis tanto sincrónicos como diacrónicos, generalmente bajo un enfoque comparado. De manera agregada,

la evidencia empírica puso de manifiesto que, en torno al 2016, se iniciaba una fase de agotamiento de la ola democratizadora, dando paso a un escenario caracterizado como de «democracia fatigada».

De manera insistente, el informe de IDEA Internacional de este año 2024, presentado el pasado 11 de septiembre, ratifica el deterioro democrático que afecta al mundo. En uno de los paneles anteriores, Percy Medina ha subrayado estos aspectos con suficiente claridad. En este contexto, aunque se mantienen las pautas del componente electoral de la democracia, con la alternancia como resultado, y las tasas de participación política son razonables, el malestar imperante entre la ciudadanía y la crisis de la representación política, expresada en el deterioro de las funciones de los partidos — que Peter Merck puso de relieve—, vienen siendo patentes desde entonces.

La intermediación ha desaparecido y la capacidad de representar identidades se ha difuminado. El malestar se expresa a través de movimientos de protesta, en un clima de conflicto social marcado por la radicalización de narrativas, no necesariamente políticas. Su origen reside en el mantenimiento de patrones de desigualdad y exclusión social, así como en la lacerante corrupción y la creciente inseguridad.

A su vez, el predominio cultural del neoliberalismo ha venido reforzando respuestas individuales y egoístas, que desafían las formas tradicionales de acción colectiva y las lógicas de solidaridad, en un escenario extremo de sociedades líquidas, de acuerdo con la conocida expresión de Zigmunt Bauman al que habría conducido la sociedad de consumo.

Ello se expresa, impulsado por las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, en una opinión pública que carece de confianza en las instituciones —se ha señalado recientemente en el panel anterior—, retraída de lo público e insatisfecha con la propia democracia, como muestran las encuestas de opinión pública: en torno a dos terceras partes de los latinoamericanos así lo manifiestan, en particular según el Barómetro de las Américas.

Por otra parte, y de acuerdo con Yuval Harari en su libro *Nexus*, citado por el presidente Roberto Burneo, es preciso considerar una visión novedosa del propio papel de la información.

En efecto, el autor israelí sostiene que la mayor parte de la información no representa nada y carece de un vínculo esencial con la verdad. La característica definitoria de la información no es la representación, sino la conexión: no es una manera de captar la realidad, sino una forma de vincular y organizar ideas y, fundamentalmente, personas.

Se trata, por tanto, de un nexo social, como lo fueron las primeras tecnologías de la información —los cuentos, las tablillas de arcilla o los textos religiosos— y, más tarde, los periódicos, la radio y la televisión: todas ellas, formas de orquestar el orden social. Además, debe tenerse en cuenta otra transformación que se ha venido produciendo.

En muchos países, ya no es la promesa de progreso lo que impulsa la conquista o la conservación del poder, sino la designación del enemigo, en una clara remembranza schmittiana. Es posible que ello sea producto —y lo dejo como hipótesis— de una estrategia de los consultores que monopolizan la competencia electoral.

Hemos hablado muy poco en estas jornadas de los consultores. El enemigo es siempre el otro: el musulmán, identificado como el islamista; el inmigrante, como beneficiario de la asistencia pública; el funcionario, como parásito; el católico, como oscurantista; el conservador, como un enfermo mental afectado por peligrosas fobias (xenofobia, homofobia, islamofobia, transfobia, etc.); el soberanista, como populista o demagogo.

Una vez que el enemigo ha sido sustancializado, deja de tener un lugar legítimo en el espacio público y queda excluido del círculo del debate democrático. Ya no se trata, entonces, de respetar su libertad de expresión ni de oponerse a él con argumentos, sino de descalificarlo y silenciarlo. Asimismo, la crisis de la democracia representativa tiene su epicentro en el deterioro del papel clásico de los partidos políticos, que, como ya señaló el citado Peter Mair, vienen sufriendo una intensa fragmentación y una pérdida de identidad, al tiempo que son capturados por candidatos con proyectos de marcado carácter individual y personalista.

Además, los sistemas de partidos se ven vapuleados por la alta volatilidad electoral en sociedades cada vez más hostiles hacia ellos. Este escenario supone una manifiesta banalización partidista, por emplear un término del propio Mair.

El resultado es que los partidos gobiernan el vacío. Si estas circunstancias se observan en Europa, en América Latina se ven agravadas por el presidencialismo como forma de gobierno y por la menor capacidad de los Estados. El punto de inflexión global que supuso la pandemia agudizó los síntomas de fatiga que ya venían padeciendo numerosos países situados en distintos niveles del espectro democrático.

Estas clasificaciones, que también hemos analizado aquí gracias a las distintas exposiciones, permiten contextualizar este fenómeno. La pandemia, además, contribuyó a erosionar la confianza, como lo ha señalado la representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Alissa Chaker, y también el presidente Roberto Burneo.

Como señalaba, la pandemia contribuyó a erosionar la confianza en los expertos, lo que se extendió al socavarse la credibilidad de las instituciones, intensificando la polarización y conduciendo a una mayor desvalorización de la democracia y a una crisis de la representación política. Se consolidó así una tendencia gestada en los años previos: que la gente se acostumbrara al declive paulatino de la democracia.

A la ya constatada evidencia de partidos fragmentados, volátiles y con una identidad menguada se añadía la centralidad de líderes sin experiencia, lanzados al ruedo político por —insisto— consultores expertos en comunicación. No obstante, este no sería el caso, por citar a América Latina, de Andrés Manuel López Obrador, Claudia Sheinbaum o Gustavo Petro, quienes, al llegar a la presidencia, contaban con una larga trayectoria política.

Sin embargo, estos constituyen claramente la excepción. Este escenario se completa con una sociedad profundamente transformada por la revolución digital. Esto se ha señalado en numerosas ocasiones, pero conviene recordar algunos datos.

En 2025, el 67,4 % de la población mundial utiliza internet, frente al 6,7 % que lo hacía en 2000; es decir, diez veces menos. Asimismo, se estima que el 90 % de la población posee hoy un teléfono celular o acceso a uno.

La pandemia también supuso un periodo de adaptación y de asunción irrestricta del credo digital, incorporado a las actividades más cotidianas

de la gente. Ello ha dado lugar a la paulatina configuración de una colectividad muy diferente a la de comienzos de este siglo, definida por media docena de rasgos distintivos que resumo brevemente. En primer lugar, el crecimiento del individualismo, exacerbado por el paroxismo de la hipercompetitividad y agudizado por el hecho de que cada persona está conectada de forma privada, con la posibilidad de actuar de manera anónima.

En segundo lugar, la articulación y superposición de las distintas identidades en las redes sociales ha generado nuevos estilos de tribalismo, lo que ha trastocado las formas de interacción social previas. En tercer lugar, los introitos, hasta hace poco limitados, de los mecanismos de información y comunicación llegan ahora a las personas de manera personalizada, directa, inmediata y viral, y además se impone el imperio de la posverdad y los mecanismos de manipulación de la realidad. En cuarto lugar, se observan cambios en la conducta humana provocados por el síndrome de dependencia de la conectividad y el falso sentimiento de empoderamiento que esta proporciona.

En quinto lugar, se consolida una sociedad del cansancio que se autoexplota, en una expresión brillante de Byung-Chul Han. Según este autor, la autoexplotación es mucho más eficaz que la explotación por otros, pues va acompañada de un sentimiento de libertad. Se trata de una sociedad que profundiza las dinámicas de la llamada sociedad líquida.

A todo lo anterior hay que añadir, como sexto rasgo, la inédita capacidad de almacenar y manipular datos, circunstancia que ha generado, en un lapso vertiginoso, un complejo empresarial tecnológico digital de dimensiones impensables hace un par de décadas. Para ilustrarlo, si NVIDIA y Microsoft fueran países, tendrían, respectivamente, el cuarto y quinto producto interior bruto más grande del mundo. Además, Microsoft, Anthropic, NVIDIA, Google DeepMind y OpenAI están plenamente comprometidos con la inteligencia artificial generativa, y están invirtiendo enormes cantidades de capital, tiempo y talento en el desarrollo de una inteligencia artificial superhumana.

De modo complementario, estas empresas tecnológicas se están fusionando con el poder político. La fotografía del 20 de enero en la Casa Blan-

ca constituye el testimonio más evidente de este fenómeno, que evidencia la creación de una relación de codependencia cada vez más estrecha.

En Estados Unidos, el presidente Trump —alguien completamente ajeno a la dinámica partidista, no lo olvidemos—, en coordinación con empresas de inteligencia artificial e inversores, está ayudando a incentivar y facilitar la inversión en chips, datos y energía, componentes clave de la inteligencia artificial. Palantir, una empresa de inteligencia artificial con estrechos vínculos con Trump, acaba de firmar un contrato de 10 000 millones de dólares con el Ejército estadounidense. A ello se suman los 500 000 millones de dólares destinados por Trump, OpenAI y la ingeniería financiera de SoftBank a Oracle para el proyecto Stargate.

Una situación similar se observa en China, donde la relación entre empresas y Estado es intrínseca y estratégica, marcada por la alineación con los objetivos nacionales, la colaboración estatal y la obligación legal de apoyar las actividades de inteligencia del Gobierno. Aunque existen grandes empresas privadas, el Gobierno chino las controla mediante la Ley de Inteligencia del Estado, que exige participación activa en inteligencia y la presencia de células del Partido Comunista en las empresas. En este panorama, parece que la democracia dejó de ser el motor del desarrollo político que fue durante el último medio siglo.

Hoy puede afirmarse que la perspectiva es distinta. Lejos de ser un fin loable por alcanzar, la democracia se ha convertido en un mero procedimiento rutinario centrado sobre todo en el ámbito electoral, que a veces funciona como una rémora, con partidos desdibujados, como he señalado. Nada permite avizorar que el indudable consenso establecido durante décadas haya dejado de mejorar y, en cambio, permanezca estancado.

Como también certifica Wendy Brown, al avalar la idea de que la democracia liberal es históricamente una noción agotada. Las señales son evidentes, y más aún en la medida en que cada vez está más presente la idea de la singularidad tecnológica, así como la del transhumanismo, concebidos como hipotéticos puntos en el futuro donde la inteligencia artificial y otras tecnologías avanzadas alcancen un nivel de desarrollo tan acelerado y autónomo que, por un lado, supere la capacidad de comprensión y control

humanos; y, por otro, permita confrontar las limitaciones biológicas, como el envejecimiento, y potenciar las capacidades humanas. En ese escenario, las máquinas podrían mejorar sus propias habilidades de manera exponencial, lo que generaría cambios impredecibles en la sociedad, la economía y la política.

Se trata de una situación que se asocia, por un lado, con oportunidades —como curas médicas, eficiencia global y conocimiento de la voluntad general— y, por otro lado, con riesgos existenciales como la pérdida de control humano o el incremento de las desigualdades hasta un punto extremo. Se trata de un horizonte de transformación radical, naturalmente especulativo, que se acerca a lo que podría denominarse un catastrofismo, como mencionaba al inicio.

Por otra parte, como se ha señalado, el mundo está liderado por conglomerados tecnológicos de creciente envergadura y un tamaño financiero sin precedentes. Estos actores operan en conjunción con la cada vez más marcada alienación social, generando formas de acción colectiva nuevas, incompatibles con la manera en que la democracia evolucionó durante décadas, y abren las puertas a un escenario insólito de una suerte de posdemocracia, aún incierta.

Dentro de la ambigüedad de este término —con el que no me siento particularmente cómodo—, y considerando el abuso frecuente del prefijo «pos», así como el contexto actual de guerra arancelaria y el desmantelamiento del multilateralismo como vía hacia un orden mundial mínimamente operativo, es posible identificar cuatro fenómenos recurrentes, potenciados por la disrupción ya anunciada de la inteligencia artificial.

El primero se refiere al riesgo de la capacidad autodestructiva, considerada desde siempre como inherente a la democracia, puesto que este tipo de régimen político permite cuestionarse y confrontarse desde su interior. La polarización afectiva, tan presente en la contienda política actual, resulta un instrumento eficaz para la acción política centrada exclusivamente en la conquista del poder o en la eliminación del adversario, de acuerdo con la práctica de estrategias sutiles.

En otro orden de cosas, actualmente circula un argumento retorcido sobre la situación en Oriente Próximo, que sostiene que defender la acción

genocida de Israel está relacionado con la salvaguardia de la democracia, bajo el supuesto de que el sistema político israelí es el único democrático en la región.

Además, existen actores internos cuyo comportamiento es desleal o incluso semileal, como denunciaba Juan Linde.

Vladimir Putin, bajo cuyo mandato —y en particular desde la anexión de Crimea en 2014— se han multiplicado las estatuas, los bustos y los bajorrelieves en honor a Stalin, fue inicialmente presidente gracias al voto popular, pero pronto erosionó de manera constante el credo democrático. Manejó las instituciones a su antojo, aplastando y asesinando a la oposición, y apropiándose de todos los resortes del poder, como en su momento lo hicieron el chavismo, Daniel Ortega o Nayib Bukele.

Por último, dentro de este entramado democrático existen escenarios complejos que generan resultados desastrosos, como ocurre actualmente en el Perú, donde se combina el uso de ciertos mecanismos institucionales —como la vacancia presidencial— con una estructura partidista desinstitucionalizada.

El segundo se relaciona con la peligrosa vía de socavamiento de la institucionalidad democrática y de centralización del poder, iniciada por Donald Trump y seguida por una docena de epígonos en Europa y América Latina. Es el caso de Javier Milei, Rodrigo Chávez, Daniel Novoa y Nayib Bukele, aunque, repito, este último ya ha traspasado el umbral autoritario. Su comportamiento se aleja del cumplimiento de las normas, cercena la separación de poderes mediante el acoso a los miembros del Poder Judicial y recurre a maniobras para manipular la configuración de los distritos electorales con el fin de obtener una posición más ventajosa en el Legislativo.

También se ve afectado el desarrollo de los derechos humanos mediante el bloqueo no solo de políticas de inclusión, diversidad e igualdad —lo que constituye un ataque frontal al pluralismo—, sino también mediante la creación de chivos expiatorios sobre los cuales volcar la ira de una ciudadanía seducida por múltiples formas de manipulación de la realidad. La soflama nacionalista y la exacerbación antiinmigratoria, articuladas en el lema *Make America Great Again* (MAGA), así como el ataque a los medios de comunicación independientes, a la intelectualidad, a las universidades y a los gru-

pos opositores, destruyen cualquier escenario de consideración y respeto al pluralismo que sustentó la llamada época dorada de la democracia.

En tercer lugar, el éxito del autoritarismo chino actúa como un acicate para la perpetuación de formas no democráticas en otros países. China exhibe un modelo tecnocrático autoritario basado en el capitalismo, que ha logrado un indudable éxito económico, así como una enorme transformación social, evidenciada en la urbanización y en el incremento de los estándares educativos y de salud. Algunos datos ilustran esta realidad: desde principios de la década de 1980, China ha sacado de la pobreza extrema a casi 800 millones de personas, lo que representa casi tres cuartas partes de la reducción mundial de la pobreza durante ese periodo.

Otros datos relevantes indican que China produce entre un tercio y la mitad de todos los productos manufacturados del mundo. Solo en el puerto de Shanghai se cargaron y descargaron más contenedores en 2022 que en todos los puertos estadounidenses juntos.

Entre 2018 y 2019, China produjo tantas toneladas de cemento como Estados Unidos durante todo el siglo XX.

Además, China ya genera el doble de energía solar y eólica que el resto del mundo, y sus investigadores publican más artículos científicos sobre inteligencia artificial que los europeos, estadounidenses y británicos juntos. Su indudable peso mundial constituye, asimismo, una apuesta por un modelo exitoso para afrontar los retos actuales derivados de la gran transformación impulsada por la inteligencia artificial.

Trump, Putin y Xi Jinping configuran el triángulo que marca la senda hacia un nuevo orden mundial. La frase de Curtis Yarvin —supuesto ideólogo estadounidense—, pronunciada en 2022, justo antes de la invasión de Ucrania, adquiere todo su sentido explicativo: proponía una nueva política exterior para Europa.

«Dejen que Rusia actúe con libertad en el continente», decía Curtis Yarvin. A esto habría que añadir lo señalado por Xi Jinping tras una de sus muchas visitas al Kremlin, en marzo de 2023: «En la actualidad, estamos asistiendo a cambios sin precedentes en los últimos cien años, y somos nosotros los que impulsamos estos cambios»..

Por último, en el ámbito de la inteligencia artificial confluyen política y fuerzas económicas de indudable peso mundial. Se trata de una apuesta por un modelo exitoso para afrontar los retos actuales de la gran transformación, precisamente originada por la inteligencia artificial, la cual se ha convertido en un instrumento enormemente adictivo.

Exactamente dentro de tres años —mañana, 30 de noviembre— se estiman cerca de 8000 millones de visitas mensuales combinadas en dispositivos móviles y de escritorio. ChatGPT recibe alrededor de ocho veces más visitas mensuales que su competidor más cercano, Gemini, de Google, y aproximadamente nueve veces más que la aplicación china de código abierto DeepSeek.

Pero, sobre todo, se trata de un instrumento disruptivo que actúa políticamente de manera dramática mediante la desinformación y que ya impulsa el conocimiento de las preferencias de la gente, haciendo pronto obsoleta incluso la participación política convencional. La forma en la que el electorado concurre periódicamente a las urnas será pronto sustituida, al igual que la elección de sus representantes, como ocurrió recientemente en Nepal, donde la primera ministra Prasad Oli accedió al cargo tras una rápida consulta realizada a través de la red Discord

Por otra parte, los consultores están utilizando el aprendizaje automático para determinar el momento óptimo para enviar mensajes de texto a los votantes y para procesar grandes cantidades de datos de manera sistemática.

Se analizan la ubicación, los ingresos, los hábitos y la manera en que una persona se ha informado, entre otros datos, para encontrar patrones que identifiquen el apoyo a una candidatura y crear listados que clasifiquen a los posibles electores o, en su caso, impulsen las donaciones, como ocurre en Estados Unidos.

El hundimiento de los cimientos del diálogo civil, la autonomía del sujeto y la libertad individual corre un riesgo inmediato de ser sojuzgado por este moderno Leviatán, surgido bajo una nueva y poderosa configuración que constituye la antesala del tecnoautoritarismo. En este escenario imperan los oligarcas tecnológicos sobre los restos de lo que queda de la política.

Como sostiene Evgeny Morozov —y cito sus palabras—, su arsenal combina tres herramientas letales: «gravedad plutocrática, es decir, fortunas tan enormes que distorsionan la física básica de la realidad; autoridad oracular, visiones tecnológicas tratadas como profecías inevitables; y soberanía de plataformas, es decir, la propiedad de las intersecciones digitales donde se desarrolla la conversación de la sociedad».

El momento de posdemocracia constituye un espacio incierto. Surge como respuesta a la desconfianza generalizada, al miedo y a la atomización, en conexión con los retos que plantea la tecnología digital. Esta se ha convertido en una fuerza poderosa que proporciona a los gobiernos nuevas herramientas de vigilancia y control, y que genera beneficios históricos para las empresas, al tiempo que influyen en la acción y en las protestas ciudadanas. La vida humana depende de la credibilidad de los mensajeros que diseminan información, cuyo sentido está condicionado por el conocimiento previo de quienes la reciben.

No es que antes viviéramos en la era de la verdad y ahora en la era de la mentira. No. La diferencia radica en que hoy vivimos en una sociedad en la que se ha masificado el poder de diseminar mensajes y de declararlos verdaderos, gracias a la interacción que ofrece la red digital.

Eso es vivir en la era de la posverdad. Asimismo, el escenario actual es consecuencia del asedio que sufre la democracia representativa fatigada y de sus fracasos a la hora de enfrentar los problemas de una ciudadanía que los percibe como asuntos cada vez más complejos y vertiginosos, así como de atender las demandas heterogéneas y volátiles de la ciudadanía. La situación de esta mal definida posdemocracia se desarrolla en un contexto en el que la única legitimidad plausible —como señaló el ya citado Juan Linz al referirse a la democracia como *the only game in town*— es reemplazada por diversas posibilidades que encarnan varias legitimidades, todas ellas plausibles.

Del otro lado, la singularidad constituye el paradigma confrontador en el marco del crecimiento tecnológico exponencial que nos asola. Como matización del término «posdemocracia», acuñado por Colin Crouch en el

2000, hoy quizá la diferencia radica en que la sociedad es diametralmente distinta y el nuevo complejo tecnológico digital alcanza dimensiones inimaginables a principios de este siglo.

En la actualidad, no se trata únicamente de que se sigan utilizando las instituciones clásicas de la democracia, que terminan resultando en una fachada formal, sino también de cómo operan las elecciones, la actuación de los congresos y las relaciones entre ejecutivo y legislativo, entre otros aspectos.

Su actuación se ve seriamente mermada por la profunda transformación de los lazos de confianza interpersonal, un tema ampliamente discutido en este Congreso. También se ha abordado la afloración de identidades múltiples que se superponen y el maridaje entre el poder tecnológico y el financiero, algo sumamente peligroso que retrotrae la escena hacia un nuevo tipo de plutocracia que cierra el paso a la recuperación de la democracia en los términos clásicos y bien conocidos.

Giuliano da Empoli señala en su último trabajo, *La hora de los emprendedores*, lo siguiente: «La ventana de oportunidad que existía hasta ayer para que un sistema de reglas se pusiera en marcha se ha cerrado. La idea misma de un límite a la lógica de la fuerza de las finanzas y de las criptomonedas, el desbocamiento de la inteligencia artificial y de las tecnologías vinculadas a ella, o al vuelco del orden internacional hacia la jungla, ha salido del ámbito de lo concebible. Es el catastrofismo».

Sin embargo, es nuestra responsabilidad reflexionar sobre la posibilidad de abrir un marco y una oportunidad imponderable para reconsiderar los supuestos teóricos esbozados hace ni más ni menos 250 años. Hoy existe la posibilidad de construir un panóptico popular, articular mejor las preferencias ciudadanas en busca de la voluntad general russoniana, controlar y transparentar las acciones públicas desarrolladas en la blogosfera y en el ámbito de la inteligencia artificial, y disponer de una mayor capacidad y velocidad para entender los problemas existentes y buscar soluciones efectivas. El ejemplo de la actuación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que se nos ha presentado aquí hace unos minutos, y de su estrategia escuchada en esta sesión, resulta loable y esperanzador.

Wendy Brown, esta destacada pensadora, señala en una reciente entrevista que tanto la izquierda como la derecha perciben la democracia liberal como un proyecto teórico y político obsoleto. A partir de esta crisis, se despliega un esfuerzo real por imaginar nuevas formas de convivencia, así como nuevas ideas de justicia, sostenibilidad ecológica, libertad e igualdad, y nuevos modos de organizar las relaciones de poder.

Ello supone que puede darse una salida a esta encrucijada posdemocrática a través de lo que la autora denomina la democracia reparadora, basada en la idea de que no debe renunciarse a la democracia, pero sí —dice ella— al liberalismo. Afirma que es el liberalismo el que excluyó la ecología política y la economía política de su marco, y que eso es lo que debemos abandonar. Al reducir la democracia a la maximización de la libertad individual y a la protección del capitalismo, el liberalismo ha mostrado claramente sus límites.

La democracia reparadora busca desplazar la tolerancia estructural hacia el descontrol del capital e inscribir en el corazón de la democracia las cuestiones de sostenibilidad ecológica y justicia social.

Wendy Brown sostiene que la democracia reparadora describe un horizonte político que abarca desde nuevas formulaciones de ciudadanía, igualdad y libertad hasta la propia concepción del Estado. Vivimos un momento en que es posible recapacitar sobre la función electoral, así como sobre el papel de los partidos políticos. De ello se ha hablado extensamente y de manera muy inteligente aquí.

Partidos que conocemos de sobra, basados ambos en mecanismos institucionales del siglo XIX —electoral y de partidos— fueron ajustados al devenir societal del siglo XX gracias a la política de masas. Hoy, permítanme decirlo, resultan obsoletos.

Es nuestro deber, como academia, producir pensamiento que delimite nuevas vías de actuación política de los individuos a través de sendas e instancias que canalicen la representación y la participación ciudadana. El acopio y la prelación de las demandas ciudadanas, la validación de las políticas públicas que las atiendan mediante mecanismos de refrendo y de participación directa, y la selección de los individuos cuya vocación o ambición los

impulse a desempeñar cargos de responsabilidad, son asuntos clásicos que hoy pueden abordarse de manera inmediata, reflexiva y vinculada con una multiplicidad de datos de muy diverso cuño, como nunca se tuvo.

Tampoco en la actualidad es ajena la tecnología a la realización de esta tarea, en el sentido de la dirección algorítmica propuesta por Jürgen Habermas. Si el pluralismo y el liberalismo, junto con sus derivados prácticos —como los partidos políticos y las campañas electorales—, han claudicado ante una «tormenta perfecta» que combina autocracia con tecnocracia en favor de la singularidad y de una nueva forma de vasallaje, la posdemocracia en que nos adentramos no tiene por qué sepultar las prácticas ni los valores por los que la humanidad ha luchado durante siglos.

En este sentido, resulta oportuno recordar el trabajo de nuestro colega Fernando Vallespín, *Judith Sklar y el liberalismo del miedo*, recientemente publicado. En él se analiza la relación entre liberalismo y democracia como un matrimonio —aunque de conveniencia—, en la medida en que ciertas prácticas resultan, a la postre, eficientes.

Pero, además, el discurso histórico del presidente brasileño Lula da Silva en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el pasado 22 de septiembre, constituye un gran resorte esperanzador para que la democracia recobre nuevos bríos. «La democracia no es negociable», dijo Lula; va más allá del ritual electoral. Su vigor se basa en la reducción de las desigualdades y en la garantía de los derechos más elementales: alimentación, seguridad, trabajo, vivienda, educación y salud. Nada nuevo.

El actual debilitamiento de la democracia, que corre en paralelo con la crisis del multilateralismo, debe articularse sobre la igualdad, la paz, el desarrollo sostenible, la diversidad y la tolerancia. La tecnología, que ha sido tan provechosamente abordada en este Primer Congreso Internacional —o como ha señalado el presidente Wilfredo Penco, figura central de este Congreso, pero sobre todo gracias al valioso insumo que nos ofreció en su postrera intervención con esa especie de decálogo— debe ser un instrumento al servicio de la democracia y no un artificio para el enriquecimiento de unos pocos y la alienación de las masas, especialmente en un escenario marcado por los costos energéticos, el desempleo y la desigualdad.

Como señalaba el citado Przeworski al inicio de mi charla, para restaurar la democracia hay que reformarla, añadiendo un proceso urgente en torno a la regulación de la inteligencia artificial.

Muchas gracias.



Clausura del I Congreso Internacional: Justicia Electoral y Gobernanza en Tiempos de IA, organizado por la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones, llevado a cabo los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2025.

Palabras de clausura

Roberto Rolando Burneo Bermejo
Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (Perú)

Buenas tardes. Las cosas buenas llegan a su fin. Este Congreso ha sido, sobre todo, una experiencia inspiradora que hemos compartido con personas del más alto nivel intelectual en materia electoral, pero sobre todo en materia del derecho, así como en el ámbito de los valores de la región y del mundo.

Mi agradecimiento al doctor Willy Ramírez, magistrado del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones; a todos los ponentes, tanto presentes como ausentes; al señor Arturo Cabrera Peñerrera, expresidente del Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador; al señor José de Jesús Orozco, exmagistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México; al señor Manuel Alcántara Sáenz, profesor emérito de la Universidad de Salamanca, por su brillante exposición.

Asimismo, agradezco a los señores y señoras panelistas, expositores y moderadores de este primer Congreso; a los representantes de las instituciones académicas y de las organizaciones de la sociedad civil; a Enith Pinedo, directora de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad; a José Pérez, director de la Oficina General de Cooperación y Relaciones Internacionales del Jurado Nacional de Elecciones, quien ha encabezado este proceso.

Finalmente, mi reconocimiento a todos los funcionarios y al equipo que han hecho posible este I Congreso Internacional: Justicia Electoral y Gobernanza en Tiempos de IA.

Han sido tres días intensos de diálogo y de intercambio de experiencias, y queremos salir con la satisfacción de haber logrado el objetivo, un objeti-

vo, además, profundamente inspirador. Se trata de un trabajo que no termina, sino que comienza en torno a esta nueva situación que nos plantea la inteligencia artificial.

Sin olvidar que se trata de un instrumento al servicio de valores fundamentales como la democracia, la justicia y la dignidad humana, y que las instituciones electorales deben entenderlo y abordarlo desde esa perspectiva.

Durante estas jornadas hemos examinado experiencias comparadas de Argentina, Uruguay, Colombia, Costa Rica, Panamá, Ecuador, México, España y, por supuesto, Perú. De forma brillante, el doctor Ramírez las ha sintetizado, poniendo de relieve cómo cada país aporta y afronta, desde distintas perspectivas, los desafíos que plantean las nuevas tecnologías.

Hemos conocido, en particular, las iniciativas de Uruguay, así como de Argentina y de otros países de diversas latitudes, en torno a estas nuevas dinámicas.

Nos llevamos buenas prácticas, pero también lecciones aprendidas y nuevos desafíos. No quiero ahondar en todo lo que ya hemos tratado y analizado, pues no es el momento, y me corresponde, sobre todo, expresar un profundo agradecimiento a todos los participantes en este Primer Congreso Internacional.

En primer lugar, agradezco a los magistrados y magistradas que compartieron valiosas experiencias institucionales, ilustrándonos con las prácticas de sus activos países. Asimismo, agradezco a los académicos e investigadores, que aportaron con rigor científico, enriqueciendo el debate con estudios y datos actualizados.

Igualmente, mi reconocimiento a los representantes de organismos internacionales: gracias por sus perspectivas globales y, sobre todo, por su compromiso al acompañarnos en este encuentro, ampliando nuestra visión y recordándonos que estos desafíos trascienden fronteras y no pueden afrontarse de manera individual, sino que requieren ser compartidos para alcanzar los objetivos comunes que nos hemos propuesto.

Por supuesto, mi agradecimiento a todos los expertos y expertas cuyo compromiso y entusiasmo hicieron posible este encuentro histórico. Su contri-

bución activa nos inspira, desde las ponencias magistrales hasta las mesas temáticas, creando un espacio de aprendizaje colaborativo que marca un hito en la justicia electoral.

A nombre del Jurado Nacional de Elecciones y en mi calidad de presidente, declaro oficialmente clausurado el I Congreso Internacional: Justicia Electoral y Gobernanza en Tiempos de IA. Que el compromiso asumido aquí trascienda estas jornadas y se traduzca en acciones concretas que protejan y fortalezcan nuestras democracias en los años venideros.

Muchas gracias.

Ganadores del concurso

«Investigaciones en materia electoral»





De derecha a izquierda, Newton Dilthey Ramos Tenorio (secretario general del Jurado Electoral Especial de Lambayeque - Perú), Edilberto José Rodríguez Tanta (presidente del Jurado Electoral Especial de Lambayeque), Paolo Edgardo Tejada Pinto (decano de la Facultad de Derecho de la Universidad San Ignacio de Loyola - Perú), Víctor Gastón Soto Vallenas (exmagistrado del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones - Perú), Eugenia Fernán Zegarra Miranda (Directora Nacional de Estudios, Estrategias y Coordinación Territorial del Jurado Nacional de Elecciones - Perú), Luis Alfonso Tovar Rojas (profesional de la Dirección Nacional de Estudios, Estrategias y Coordinación Territorial del Jurado Nacional de Elecciones - Perú).

Oferta política y participación electoral en contextos rurales: análisis de los distritos de Pión y Ninabamba, Cajamarca

*Luis Alonso Tovar Rojas
Profesional de la Dirección Nacional de Estudios,
Estrategias y Coordinación Territorial del
Jurado Nacional de Elecciones (Perú)*

*Aldo Raúl Huamán Arias
Director de Estrategias Electorales de la Dirección
Nacional de Estudios, Estrategias y Coordinación
Territorial del Jurado Nacional de Elecciones (Perú)*

*Ana Vanesa Matute Santa Cruz
Coordinadora del Observatorio para
la Gobernabilidad - Infogob (Perú)*

*Agustín Moreno Díaz
Consultor del Jurado Nacional de Elecciones (Perú)*

Sumilla

El estudio analiza cómo la configuración de la oferta política influye en la participación electoral en los distritos rurales de Pión y Ninabamba (Cajamarca), donde, en 2022, 2023 y 2024, las elecciones fueron anuladas por no alcanzar el 50 % de participación. Aunque ambos distritos comparten limitaciones estructurales —como la dispersión poblacional, a baja presencia estatal y condiciones socioeconómicas precarias—, estos factores no explican por sí solos la caída del voto, ya que históricamente se superó el 80 % de participación.

El análisis muestra que la falta de competencia, el personalismo político y la débil institucionalización partidaria reducen los incentivos para acudir a votar. La teoría de la movilización política explica que la participación de-

pende del esfuerzo de líderes y organizaciones para contactar y motivar a los electores; cuando existe una sola lista, tanto el oficialismo como la oposición adoptan estrategias de movilización o de boicot. El caso evidencia cómo la ausencia de pluralidad genera abstención estratégica y una crisis de legitimidad democrática.

Palabras clave: participación electoral, distritos rurales, ausentismo, movilización, nulidades

Introducción

Pión (provincia de Chota) y Ninabamba (provincia de Santa Cruz), en Cajamarca, comparten una situación electoral atípica. En las Elecciones Regionales y Municipales de 2022, ambos distritos presentaron una sola lista de candidatos; sin embargo, el proceso fue declarado nulo al registrarse menos del 50 % de participación, conforme al artículo 36 de la Ley 26864. Lo mismo ocurrió en las Elecciones Municipales Complementarias de 2023 y 2024. Recién en 2025, Ninabamba logró elegir autoridades, mientras que Pión volvió a registrar una participación insuficiente.

En un contexto de voto obligatorio y considerando que en procesos anteriores se superó el 80 % de asistencia, esta caída no puede explicarse únicamente por factores estructurales. Los casos evidencian dinámicas asociadas a la oferta política, el nivel de competitividad y la capacidad de movilización de las candidaturas.

Este documento realiza un análisis comparado basado en la teoría de la movilización política de la participación electoral, la cual sostiene que la participación depende de la acción de los actores políticos para contactar, motivar e incentivar a los electores. Comprender estos factores es clave para prevenir nuevas nulidades, fortalecer la participación democrática y proyectar escenarios futuros ante eventuales elecciones complementarias.

En este marco, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo influye la configuración de la oferta política local en los niveles de participación electoral en los distritos rurales de Pión y Ninabamba?

Objetivo principal

Analizar de qué manera la configuración de la oferta política local influye en los niveles de participación electoral en los distritos rurales de Pión y Ninabamba.

Objetivos específicos

- Identificar las características estructurales —demográficas, territoriales y socioeconómicas— de ambos distritos rurales, destacando sus similitudes y diferencias.
- Describir los niveles de participación y de ausentismo en los procesos electorales regionales y municipales.
- Examinar la evolución de la oferta política local, considerando la continuidad de las candidaturas, las estrategias de campaña y los vínculos con otros niveles de gobierno.
- Analizar de qué manera las candidaturas y los electores ajustan su comportamiento político, particularmente en términos de participación, en función de la configuración de la oferta política local.

La investigación se organiza en tres secciones. La primera presenta el marco teórico sobre distritos rurales, participación y oferta política, incorporando la teoría de la movilización para explicar cómo los costos estructurales y las estrategias de campaña influyen en la decisión de votar o abstenerse. La segunda expone la metodología comparativa, que combina el análisis electoral (2002-2022) con entrevistas a actores locales, con el objetivo de identificar percepciones y tácticas que influyen en la participación y la abstención. La tercera muestra los resultados: características territoriales, cambios en la oferta política y patrones de voto entre 2022 y 2025, destacando la relación entre competitividad, continuidad de liderazgos y estrategias de movilización. Finalmente, las conclusiones sintetizan los hallazgos y sus implicancias para la representación política en contextos rurales.

Marco teórico

Distritos rurales en el Perú

La definición del espacio rural en el Perú ha sido objeto de debate desde inicios de la república, ya que ha estado asociada tanto a proyectos de integración nacional como al reconocimiento de su especificidad cultural y económica (Puente, 2024). Los distritos rurales presentan altos niveles de pobreza multidimensional, déficits persistentes en salud, educación y servicios básicos (Castillo & Huaranca, 2023), y fueron históricamente focalizados por políticas como la Reforma Agraria de 1969, que dismanteló el sistema de haciendas y redistribuyó la tierra como base de transformación social (Asensio, 2025).

En términos estadísticos, el Estado ha utilizado definiciones administrativas para «hacer legible» el espacio rural (Scott, 1998). Según el Censo de 1993 del Instituto Nacional de Estadística e Informática, se consideran rurales los centros poblados con menos de cien viviendas contiguas o aquellos con más de cien, pero dispersas. Con base en esta clasificación, el 74,5 % de los distritos del país son rurales: la mayoría se ubica en la Sierra (1112), seguidos por la Selva (239) y un número reducido en la Costa (46). La Secretaría de Descentralización distingue, además, tres grados de ruralidad: periurbano (R3), intermedio (R2) y remoto (R1), de los cuales predominan los dos últimos (Romero & Reátegui, 2019).

Estos distritos tienen poblaciones pequeñas (frecuentemente <2000 habitantes), economías agropecuarias de subsistencia y bajos niveles de capacidad fiscal. Su organización interna se estructura en una red jerarquizada de centros poblados: algunos actúan como núcleos administrativos y de servicios, mientras que caseríos y anexos dependen de ellos para acceder a educación, salud o comercio (Asmat, 2020). La accesibilidad constituye un factor crítico: la dispersión territorial y las brechas en la infraestructura vial incrementan los tiempos de traslado, afectando tanto la provisión de servicios como la movilización ciudadana (PCM, 2019).

La ruralidad también tiene implicancias políticas. La dispersión poblacional, la debilidad fiscal y la limitada penetración partidaria dificultan la consolidación institucional y favorecen la aparición de liderazgos personalistas

(Tanaka, 1998; Remy, 2014; Dosek, 2019). Estas condiciones repercuten directamente en la participación electoral: los costos de desplazamiento, la conectividad restringida y la precariedad organizativa reducen los incentivos para acudir a votar y limitan la capacidad de los partidos —especialmente los de alcance nacional— de competir efectivamente en estos territorios. Como resultado, la pluralidad electoral suele ser reducida; la representación, frágil; y la articulación con niveles provincial y regional, limitada.

Participación electoral: definición y determinantes

El voto es la forma más extendida de participación política en una democracia debido a su bajo costo y su capacidad para incidir en la elección de representantes (Franco-Cuervo & Flórez, 2009). Desde el enfoque liberal, la participación se concibe como un derecho individual que no requiere ser ejercido por todos, pues el 100 % solo ocurre en regímenes autoritarios (Nohlen, 2004). La perspectiva republicana, en cambio, resalta su valor cívico como base de legitimidad democrática y representatividad (Dahl, 1971; 1989).

Las definiciones contemporáneas distinguen entre participación convencional —voto, campañas, afiliación— y no convencional —protestas, boicots, activismo digital— (Barnes & Kaase, 1979). Sin embargo, votar continúa siendo la forma más básica y masiva de participación, y la tasa de concurrencia sigue siendo un indicador esencial (Franco-Cuervo & Flórez, 2009; IDEA, 2024). Mientras algunos autores sostienen que la caída del voto refleja una reconfiguración hacia formas no electorales (Norris, 2002), otros advierten que el sufragio conserva un valor cívico y de legitimidad insustituible (Lijphart, 1997; Dalton, 2017).

La participación tiene un valor intrínseco —expresión de voluntad colectiva y fortalecimiento democrático— y uno extrínseco —legitimación de gobiernos y políticas públicas— (Franco-Cuervo & Flórez, 2009). A partir de ello, sus determinantes pueden agruparse en factores individuales y contextuales:

- Nivel socioeconómico: mayor educación e ingresos se correlacionan con mayor participación; la pobreza genera exclusión y apatía (Cerquera Losada et al., 2020; Dalton, 2017).

- Edad y género: los jóvenes participan menos; la brecha de género se ha reducido en la región (Bedoya Murulanda & Nieto Palacio, 2020; Desposato & Norrander, 2009).
- Territorio y accesibilidad: en zonas rurales, la cohesión social puede elevar la concurrencia, pero la dispersión geográfica y la distancia a las mesas generan costos que desincentivan el voto.
- Calidad de la oferta política: cuando partidos y candidatos son percibidos como poco representativos, la motivación disminuye (Tanaka, 2005; 2017; Zavaleta & Vilca, 2017).
- Trayectoria política local: experiencias previas de alternancia, transparencia y eficacia del voto fortalecen la participación; escenarios con resultados previsibles o candidatos únicos generan desafección (Mainwaring, 2017; Dosek & Alva Mendoza, 2023; Alaminos-Fernández et al., 2024).
- Cálculo costo-beneficio: los ciudadanos ponderan los costos (tiempo, transporte, filas, riesgos) frente a los beneficios simbólicos o estratégicos. Cuando los costos superan los beneficios, prevalece la abstención (Feddersen, 2004; Edlin et al., 2007).

Oferta política a nivel subnacional en el Perú

La oferta política subnacional está marcada por la debilidad de los partidos nacionales y el predominio de movimientos regionales y candidaturas personalistas (Tanaka & Guibert, 2011; Zavaleta, 2022). Tras la descentralización de 2002, los partidos redujeron drásticamente su presencia territorial, mientras los movimientos regionales se convirtieron en vehículos más rentables electoralmente (Tanaka & Guibert, 2011).

Los datos lo confirman: entre 2002 y 2014, los partidos nacionales pasaron de obtener 78,1 % al 35,4 % de los votos válidos en elecciones regionales, mientras que los movimientos crecieron de 21,9 a 64,6 % (JNE, 2025). Una dinámica similar se observa a nivel municipal. Muchos partidos funcionan como «etiquetas electorales» sin organización, continui-

dad ni bases territoriales, configurando lo que se ha denominado una «democracia sin partidos» en el ámbito local (Zavaleta, 2022).

Esta dinámica se explica mediante el concepto de «sustitutos de partido» (Hale, 2005): redes clientelares, financistas, medios locales y notables territoriales cumplen funciones que, en principio, deberían ejercer los partidos. Según Zavaleta (2022), estos actores permiten competir electoralmente sin contar con organización partidaria. Así, son los candidatos quienes eligen al partido como vehículo, y no los partidos quienes reclutan a los candidatos.

Aunque algunos movimientos regionales han logrado continuidad, la mayoría sigue siendo volátil. La desconexión orgánica entre los niveles nacional y local mantiene una oferta fragmentada y personalista, en la que la representación depende de intermediarios más que de instituciones (Tanaka & Guibert, 2011; Zavaleta & Vilca, 2017). La recuperación parcial de la presencia partidaria en 2022 no altera este patrón estructural (Ayala & Fuentes, 2019; Observatorio para la Gobernabilidad-Infogob, 2022).

Teoría de movilización política y la participación electoral

La teoría de la movilización sostiene que votar no es un acto espontáneo, sino el efecto de estímulos externos organizados por partidos y campañas —persuasión directa, contacto personal y uso de redes— que activan o desactivan la participación (Rosenstone & Hansen, 1993; Green & Gerber, 2004). Así, la decisión de votar depende menos de los atributos individuales y más de si los ciudadanos son reclutados: cuando la movilización disminuye (partidos locales debilitados, campañas mediáticas impersonales), la participación cae; esta dinámica explica buena parte del descenso observado en Estados Unidos tras los años sesenta (Rosenstone & Hansen, 1993).

La movilización es selectiva —se concentra en quienes es más probable que respondan— y contingente a la competitividad: cuanto más reñida la elección, mayor es el esfuerzo. La evidencia experimental muestra que el contacto cara a cara eleva sustancialmente el voto, mientras que el correo

y las llamadas tienen efectos pequeños o nulos; en comunidades cohesionadas, las redes sociales amplifican ese impacto (Green & Gerber, 2004).

Este enfoque es clave en distritos rurales con candidato único y umbral mínimo de 50 %: el oficialismo debe movilizar a la mitad del padrón, mientras que la oposición puede aplicar movilización negativa (boicot) para invalidar el proceso. En contextos de alto nivel de interconocimiento, los liderazgos locales y la presión social refuerzan tanto la participación como la abstención estratégica.

En suma, la participación es un resultado manipulable de incentivos, presiones y coordinación política, más que un comportamiento puramente individual (Rosenstone & Hansen, 1993; Green & Gerber, 2004).

Hipótesis

A partir de la literatura revisada, se proponen las siguientes hipótesis para los objetivos específicos:

- H1. Pión y Ninabamba presentan características típicas de ruralidad dispersa: pocos centros poblados grandes, asentamientos pequeños, baja población en edad de trabajar y limitaciones en servicios, conectividad e infraestructura.
- H2. Hasta las Elecciones Regionales y Municipales de 2018, ambos distritos alcanzaron más del 80 % de participación, aunque con dificultades de acceso para las zonas periféricas y alejadas de los locales de votación.
- H3. La alta rotación de candidaturas y la débil consolidación de proyectos políticos redujeron la conexión entre representantes y electores, así como los incentivos para participar en los comicios.
- H4. La configuración de la oferta política condiciona el comportamiento electoral: la presencia de listas únicas, sin competencia ni articulación con niveles superiores, disminuyó los incentivos para participar y favoreció el ausentismo como forma de rechazo.

Metodología

La presente investigación adopta un diseño comparativo de estudios de caso con enfoque mixto —cuantitativo y cualitativo—, orientado a analizar cómo la configuración de la oferta política subnacional influye en los niveles de participación electoral en los distritos rurales de Pión y Ninabamba.

Se emplea un estudio de casos, que permite identificar y analizar de manera profunda patrones, contrastar trayectorias y explicar divergencias en la participación electoral. La estrategia metodológica se articula en dos componentes:

- **Análisis cuantitativo:** se realiza un estudio longitudinal de los procesos electorales locales y regionales entre 2002 y 2022, examinando indicadores de participación, ausentismo, votos nulos y blancos, competitividad electoral y fragmentación de la oferta política. Se emplean fuentes oficiales como Infogob, Jurado Nacional de elecciones (JNE), Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- **Análisis cualitativo:** se complementa con entrevistas semiestructuradas a actores clave —exautoridades, excandidatos y ciudadanos— para reconstruir las percepciones sobre la oferta política, las dinámicas de movilización y las motivaciones detrás de la asistencia o abstención.

Resultados

Características en distritos rurales para la participación electoral

En esta sección se examinan las condiciones y los patrones propios de la ruralidad que han incidido en el ejercicio efectivo del derecho al voto por parte de la ciudadanía en Pión y Ninabamba. Para tal fin, se presenta una descripción detallada de ambos distritos en relación con la cantidad de hogares, la dispersión de los centros poblados, la conectividad vial y las características de su población en cuanto al acceso a servicios y nivel de vida. Este análisis se complementa con testimonios ciudadanos, que permiten ilustrar los cambios experimentados en estas localidades entre 2002 y 2022.

Hogares y centros poblados

En dicho marco, corresponde señalar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 139 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades ubicadas en zonas rurales son aquellas que funcionan en capitales de provincia o distrito cuya población urbana no supera el 50 % de su población total.

Posteriormente, y de conformidad con lo establecido en la novena disposición complementaria de la referida ley, mediante el Decreto Supremo 090-2011-PCM se aprobó el Listado de Municipalidades Rurales del Perú, en el cual se identificaron 1303 municipalidades distritales rurales de un total de 1833 municipalidades distritales, dentro de las cuales se ubican las dos municipalidades objeto del presente estudio: Pión y Ninabamba.

Tras ello, mediante la Resolución Viceministerial 005-2019-PCM/DVGT, se aprobó la «Tipología de Distritos» un marco conceptual que define categorías de distritos según el tamaño de los centros poblados y su grado de articulación dentro del sistema (Grade, 2018; PCM, 2019), así como la «Clasificación de los Distritos», que aplica dicha tipología asignando a cada distrito un tipo específico. Según esta clasificación, Pión y Ninabamba fueron catalogados como distritos Tipo B2, definidos por contar únicamente con centros poblados de hasta 2000 habitantes y por tener entre el 30 % y el 70 % de la población residente a menos de quince minutos de la capital distrital. En estos distritos, el centro poblado que cumple la función de capital no ejerce gran influencia ni genera dependencia económica o de servicios sobre los demás centros poblados del distrito, aunque todos se encuentran relativamente bien conectados.

Estas categorizaciones permiten analizar la dispersión poblacional en función de la distribución de los hogares en los centros poblados de cada distrito. En Pión se registran únicamente dos centros poblados con más de 151 hogares, mientras que en Ninabamba existen siete. Según el Censo 2017 (Tabla 1), estos siete centros poblados concentran cerca del 70 % de los hogares del distrito, a diferencia de Pión, donde sus centros poblados reúnen apenas la mitad del total de hogares.

TABLA 1

Número de centros poblados y concentración de hogares por distrito, según el último censo nacional

Distrito	Número de centros poblados	Porcentaje del total de hogares* en centros poblados
Pión	2	56 %
Ninabamba	7	70 %

*Se emplea la cantidad de hogares para normalizar la población menor de 18 años, dado que un hogar por definición implica la presencia de un adulto jefe de hogar en capacidad de ejercer su voto. Fuente: GeoPeru

En este contexto, la dispersión poblacional implica que una proporción significativa de electores —entre el 30 % y el 70 %— debe desplazarse hacia los centros poblados de mayor concentración para acceder a servicios institucionales, como atención en salud, educación, trámites municipales e, incluso, para emitir su voto.

En mayor medida, esta condición demanda una capacidad operativa adicional por parte de las candidaturas, que deben no solo deben acercar sus propuestas a la ciudadanía, sino también facilitar el traslado de simpatizantes hacia los locales de votación. Como señalan diversos testimonios, esta práctica se ha consolidado en los últimos procesos electorales gracias a la mejora de las vías y al uso de vehículos motorizados —principalmente camionetas y motos—, los cuales se han convertido en un recurso crucial de campaña.

Solo acuden cuando los pasajes son financiados por algún candidato, solo algunos vienen con sus medios. Antes se desplazaban en acémila ahora en sus carros y motos. (Hombre, 37 años, Pión)

Se alquilaba movilidad y seguidores políticos que tenían movilidad trasladaban a los electores, por lo que [para los electores] no era muy costoso trasladarse a votar. (Candidato a regidor distrital en Elecciones Regionales y Municipales 2010, Pión)

Desde que se han habilitado vías se trasladaban en movilidad. Cuando él participó [como candidato] la ciudadanía se trasladaba a pie o en acémila. (Exregidor distrital en 2006, Ninabamba)

No es muy costoso porque la mayoría de los candidatos contratan movilidad para trasladar a los electores, tanto de ida como de regreso. (Candidata a regidora distrital en Elecciones Regionales y Municipales 2014, Ninabamba)

Condiciones de vida (Índice de Desarrollo Humano e Índice de Densidad Estatal)

En términos de condiciones de vida, ambos distritos se ubican en niveles bajos o medio- bajos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para el 2024, lo que los hace comparables en cuanto a limitaciones estructurales. Ninabamba registra el valor más alto (0,51), asociado a mejores indicadores en educación y un mayor ingreso real per cápita del hogar (S/ 468,2), mientras que Pión alcanza el valor más bajo (0,38). No obstante, estas diferencias relativas no representan brechas sustantivas, ya que en ambos casos el IDH se mantiene por debajo de los promedios regional y nacional, lo que refleja carencias comunes en ingresos, escolaridad y oportunidades de desarrollo.

Por otro lado, en cuanto al acceso a servicios básicos, la medición del Índice de Densidad Estatal (IDE) para 2024 nos muestra que Pión (0,70) dispone de una mayor presencia de servicios básicos, seguido de Ninabamba (0,64). A pesar de estas variaciones, ambos distritos comparten un escenario de baja institucionalidad y limitada presencia estatal, evidenciado en restricciones de acceso a agua, electricidad, educación secundaria y atención médica.

En conjunto, los indicadores muestran que Pión y Ninabamba enfrentan limitaciones estructurales comunes: baja concentración de hogares, dispersión de centros poblados y restricciones en conectividad y servicios básicos. Estas condiciones, sumadas a bajos niveles de desarrollo humano y a la escasa presencia estatal, influyen tanto en la configuración de la oferta política local y en los niveles de participación electoral, donde las redes comunales y las propias candidaturas cumplen un rol clave para suplir dichas carencias.

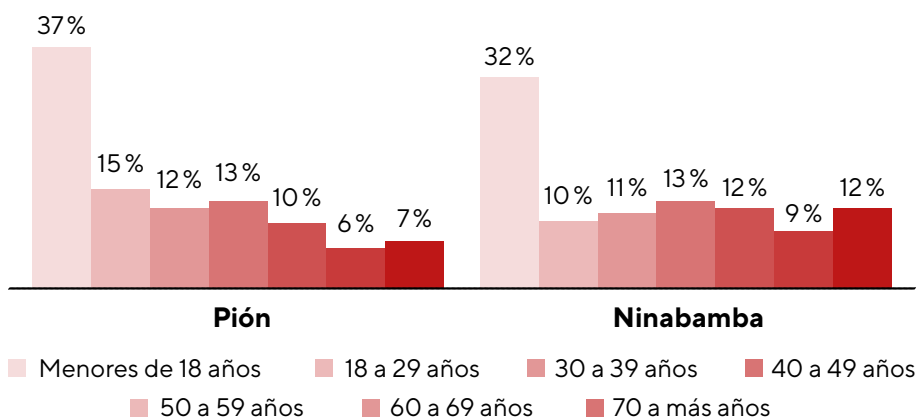
Perfil sociodemográfico

A nivel regional, Cajamarca presenta un perfil demográfico aún en transición hacia el bono demográfico (Secretaría Nacional de Juventudes, 2022), con una mayoría de población menor de 18 años. Tal como se observa en la Figura 1, esta tendencia también se manifiesta en Pión y Ninabamba, donde los menores de edad representan más de un tercio de los habitantes, mientras que los demás grupos etarios no superan el 15 %. La principal diferencia se encuentra en la población adulta mayor: en Ninabamba, las personas de 70 años o más alcanzan el 12 % del total, frente al 7 % registrado en Pión.

Asimismo, se observa una mayor proporción de población masculina en Pión (54 % del total), a diferencia de Ninabamba, donde la población masculina representa el 50 % y es igual a la proporción de población femenina.

FIGURA 1

Composición etaria de la población de Pión y Ninabamba (2017)



Nota: Los datos provienen del Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). Censos Nacionales 2017: XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Asimismo, según Coronel y Hoyos (2019), el distrito de Pión posee un perfil económico mayoritariamente agropecuario, dominado por el cultivo de café y complementado con productos como papa, maíz, yuca y diversas frutas, así como con la crianza de ganado. Aunque estas activida-

des constituyen la principal fuente de empleo, la comercialización se ve limitada por los largos tiempos de traslado (cuatro horas en promedio) y altos costos, siendo Lonya Grande (Amazonas) el principal mercado de destino del café.

Por otro lado, según Álamo Chapoñán y Santamaría Chero (2017), Ninabamba presenta una economía agrícola diversificada, con predominio de maíz y papa, cultivos que sostienen tanto el consumo local como su colocación en mercados regionales. A estos se suman la yuca y la caña de azúcar, productos que, aunque en menor escala, permiten cierta articulación con cadenas agroindustriales más amplias, especialmente en el caso del maíz como insumo de la industria avícola. Este modelo se complementa con la crianza de ganado vacuno y porcino, así como de aves y cuyes en unidades familiares, configurando una base productiva campesina de carácter híbrido: orientada al autoconsumo y al intercambio, pero con vínculos parciales hacia circuitos comerciales de mayor alcance.

El perfil sociodemográfico de Pión y Ninabamba, caracterizado por una alta proporción de jóvenes en tránsito hacia la adultez, implica un potencial crecimiento sostenido del padrón electoral y un recambio generacional en la dinámica política de los distritos. No obstante, este aumento se ve condicionado por la dispersión poblacional, las limitaciones en servicios y la necesidad de migrar —temporal o permanentemente— fuera del distrito en busca de mejores oportunidades económicas. Así, el padrón no solo se incrementa en términos numéricos, sino que también se vuelve más dependiente de candidaturas sólidas, capaces de movilizar electores tanto dentro como fuera del distrito, asegurando su concurrencia y repercutiendo directamente en los niveles de participación electoral.

Padrón y participación electoral en Pión y Ninabamba

El análisis de la participación en las elecciones municipales requiere, en primer lugar, precisar quiénes están habilitados para sufragar en cada distrito. Esta condición se establece mediante la elaboración del padrón electoral, proceso que determina que no todos los mayores de 18 años presentes el día de la elección estén automáticamente facultados para votar.

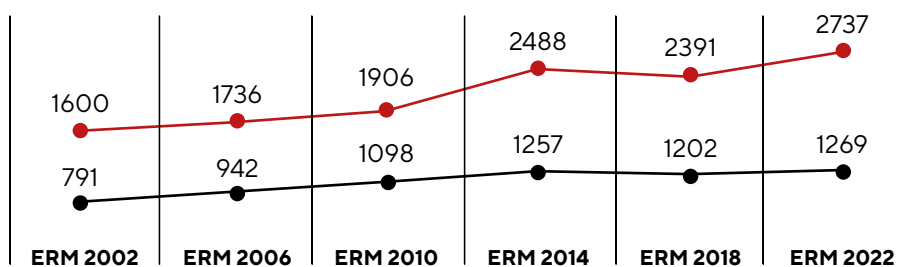
El RENIEC es la entidad encargada de definir la conformación del padrón, tomando como referencia el domicilio consignado en el documento nacional de identidad al cierre oficial del registro. De este modo, se asegura que solo los electores efectivamente vinculados al distrito participen en la jornada, lo que contribuye a reducir la percepción de la presencia de «electores golondrinos»,¹ un fenómeno especialmente sensible en distritos rurales donde la mayoría de hogares se conocen entre sí.

Ya no acudió a votar porque había un solo candidato. Hubo casi un enfrentamiento entre las rondas y la población, porque no querían dejar votar a los golondrinos. Finalmente, sí votaron los golondrinos. (Mujer, 60 años, Pión)

En este marco, los registros históricos del padrón electoral muestran un crecimiento sostenido en ambos distritos a lo largo de los seis procesos municipales observados. En Pión, el número de electores pasó de 791 en 2002 a 1269 en 2022, lo que representa un incremento del 60,4 %. De manera similar, en Ninabamba el padrón se expandió un 71 % durante el mismo periodo, al aumentar de 1600 a 2737 electores (Figura 2). Este crecimiento del electorado constituye un factor clave para comprender la evolución de la participación electoral en ambas localidades.

FIGURA 2

Evolución del padrón electoral en Pión y Ninabamba (2002-2022)



Fuente: Infogob.

—●— Ninabamba —●— Pión

¹ La trashumancia electoral, o «electores golondrinos», se refiere a la presencia de electores movilizados intencionalmente por alguna de las organizaciones políticas participantes en un proceso electoral, con el fin de beneficiar o perjudicar a determinada candidatura.

Sin embargo, estos registros debe ser matizados considerando las condiciones rurales de ambos distritos descritas en la sección anterior, donde los adultos jóvenes en edad de estudiar o trabajar migran hacia distritos urbanos o grandes ciudades en busca de mayores oportunidades. Así lo evidencia el testimonio de un ciudadano mayor del centro poblado de Santa Rosa, en Pión:

Antes había más trabajo y los jóvenes se quedaban, hasta habían tres equipos de fútbol solo aquí en Santa Rosa y había campeonatos interdistritales con los demás caseríos, ahora no completamos ni un equipo [...] promociones que salen del colegio vaya bien o vaya mal, si tienen plata sus padres los educan, otros se van a trabajar y no regresan [...] eso pasa desde el 2014. (Hombre, centro poblado de Santa Rosa en Pión)

A este fenómeno de migración —temporal o definitiva— se suman las rutinas agropecuarias propias de la zona, que estructuran la vida familiar y comunitaria en torno a los turnos de trabajo. Desde muy temprano, los pobladores realizan labores agrícolas intensivas, como la siembra, el deshierbe o la cosecha, mientras que al inicio y al final del día se dedican a las tareas de cuidado del ganado y de animales menores. Esta dinámica mantiene a las personas fuera de sus hogares durante la mayor parte de la jornada, limitando su presencia en casa a breves momentos de descanso, lo que evidencia una organización del tiempo marcada casi exclusivamente por las exigencias del trabajo agrícola y pecuario.

Frente a ello, el RENIEC desarrolló un proceso de verificación domiciliaria en los distritos de Pión y Ninabamba entre el 29 de enero y el 2 de febrero de 2025, a fin de depurar y actualizar el padrón electoral para las Elecciones Municipales Complementarias 2025. En total, se verificaron 2714 ciudadanos, de los cuales 1061 fueron observados (1,41 por el RENIEC y 20 por el JNE); la relación se publicó en el diario *Expreso* el 10 de marzo de 2025. Posteriormente, se dispuso la restitución del domicilio anterior de 606 ciudadanos (596 por el RENIEC y 10 por el JNE), lo que permitió conformar un padrón final de 3145 electores —1093 en Pión y 2052 en Ninabamba—.

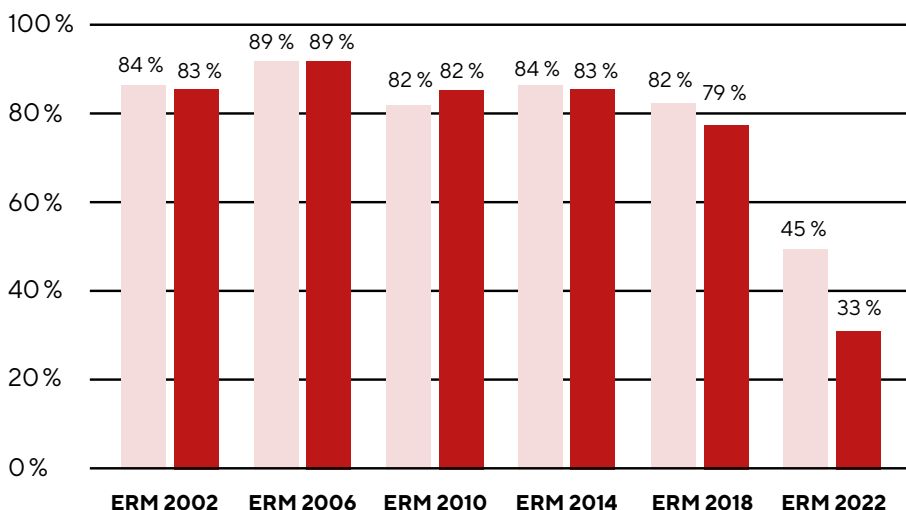
Este proceso de depuración respondió al elevado nivel de migración temporal y permanente en la zona, así como a la detección de domicilios

inexistentes o inconsistentes, y tuvo como propósito garantizar la transparencia y confiabilidad del padrón electoral previo a la convocatoria de nuevas elecciones.

Con estas precisiones sobre la construcción del padrón electoral en contextos rurales como los de Pión y Ninabamba, se puede proceder a analizar la participación de los ciudadanos en las elecciones. En la Figura 3 se muestra la evolución de la participación electoral en proporción al total de electores. Desde 1995, la participación fue en ascenso hasta alcanzar un punto máximo en las Elecciones Regionales y Municipales de 2006, donde ambos distritos registraron una participación del 89 % de sus electores. Sin embargo, después de este pico, se observa una ligera tendencia descendente, registrándose un 82 % en Pión y un 78 % en Ninabamba para las Elecciones Regionales y Municipales de 2018.

FIGURA 3

Evolución del nivel de participación electoral en los distritos de Pión y Ninabamba (2002-2022)



Fuente: Infogob.

■ Pión ■ Ninabamba

En las Elecciones Regionales y Municipales de 2022, se produjo un colapso de la participación electoral en ambos distritos. La única lista presentada logró movilizar apenas al 45 % del electorado en Pión y al 33 % en Ninabamba. El caso de Pión es particularmente revelador, pues la distancia al umbral requerido fue de solo 5 %, lo que refleja una capacidad relativamente significativa de movilización en torno al único candidato, Pompeyo Sánchez, de la agrupación Alianza para el Progreso. Como se verá en la siguiente sección, Sánchez venía postulando de manera continua desde las Elecciones Regionales y Municipales de 2014, lo que pudo haber reforzado su reconocimiento y arrastre electoral.

En contraste, en Ninabamba, la candidatura de Víctor Hugo Saucedo Asenjo –quien había participado solo en las Elecciones Regionales y Municipales de 2018 y ejercía como regidor distrital– pudo haber sido percibida más como la continuidad de la gestión municipal 2018-2022, sin una trayectoria acumulada que le permitiera consolidar un respaldo ciudadano más sólido.

Análisis comparado de los distritos: similitudes y diferencias

Desde las primeras elecciones municipales en 1963, la configuración de la oferta política en Pión y Ninabamba ha estado marcada por la tensión entre organizaciones políticas y liderazgos locales de carácter personalista. Si bien en las primeras contiendas predominaron las organizaciones partidarias con alcance nacional, con el paso del tiempo estas estructuras se fueron debilitando, lo que dio lugar a una creciente fragmentación electoral. La proliferación de movimientos locales y listas independientes reflejó la ausencia de una institucionalidad partidaria sólida y desplazó progresivamente a los partidos nacionales como los principales articuladores de la competencia política a nivel distrital.

En este escenario, los liderazgos individuales adquirieron un papel central, y su arraigo social se convirtió en un factor determinante para condicionar tanto la participación ciudadana como los márgenes de victoria en cada proceso electoral. A continuación, repasaremos la historia de la dinámica político-electoral en ambos distritos, basándonos en la información registrada en Infogob - Observatorio para la Gobernabilidad,

desde la elección de 1963 hasta 2022, cubriendo un total de 14 elecciones distritales regulares.

Trayectorias comunes de los partidos nacionales al personalismo electoral

Durante los primeros procesos electorales (1963-1980), ambos distritos compartieron un patrón similar: la política local estuvo organizada principalmente a través de partidos nacionales como el Partido Aprista Peruano, Acción Popular e Izquierda Unida, característicos del sistema de partidos de aquellas décadas, que lograron representar eficazmente las demandas del electorado, los grupos de interés y los movimientos sociales. Sin embargo, a lo largo de los años, tanto su relación con la ciudadanía como la crisis interna del sistema democrático provocaron que el sistema de partidos en su totalidad perdiera su capacidad de representación y gobernabilidad (Tanaka, 1998; Lynch, 1999; ONPE, 2010).

Con el retorno de la democracia en 1980 y la instauración del sufragio universal, ambos distritos experimentaron una caída sostenida en la participación ciudadana y un aumento significativo de los votos nulos y en blanco, lo que evidenció un temprano desgaste del sistema partidario. En Ninabamba, la participación de las Elecciones Municipales de 1983 bajó al 48 %, con un 26 % de votos nulos/blancos. En Pión, aunque con menor magnitud, se observaron tendencias similares.

Entre 1983 y 1989, el debilitamiento partidario se hizo más evidente con la aparición de listas únicas en varios procesos, como en Pión (1983 y 1986) y Ninabamba (1986), lo que reflejó la incapacidad de los partidos para ofrecer opciones competitivas y consolidar vínculos estables con las comunidades. Este vacío institucional abrió espacio para la emergencia de liderazgos personalistas que, a fines de los ochenta, comenzaron a capitalizar la fragmentación política y a reconfigurar las dinámicas locales.

Esta tendencia se agudizó y consolidó en la década de 1990, cuando la fragmentación partidaria permitió que los liderazgos personales adquirieran centralidad. La consecuencia directa fue la desinstitucionalización

progresiva de los partidos: las organizaciones ya no definían la competencia, los líderes sí. Esto sentó las bases para tres dinámicas que se mantuvieron comunes en los distritos, tal como se observa en dos personajes centrales en los distritos entre 1995 y 2010.

TABLA 2

Principales políticos independientes con mayor presencia en el distrito

Político	Distrito	Periodo en competencia	Organizaciones políticas (proceso electoral)
Jorge Cieza Alarcón	Pión	1998-2006	Movimiento Identidad Chotana (EM 1998) Movimiento independiente Mi Pión (EMC 1999) Alianza Electoral Unidad Nacional (ERM 2002) Fuerza Democrática (ERM 2006)
Melanio Díaz Mego	Ninabamba	1995-2010	Lista Independiente Cambio 95 (EM 1995) Movimiento Independiente Vamos Vecino (EM 1998) Alianza Electoral Unidad Nacional (ERM 2002 y 2006) Alianza Cajamarca Siempre Verde - Fuerza 2011 (ERM 2010)

Fuente: Infogob.

Activación simultánea del mecanismo de Consulta Popular de Revocatoria (2008)

Asimismo, en Pión y Ninabamba se activó, en 2008, el mecanismo de Consulta Popular de Revocatoria para cuestionar los mandatos de las autoridades elegidas en las Elecciones Regionales y Municipales de 2006. Este hecho constituye un punto de inflexión compartido en sus

trayectorias políticas, ya que puso a prueba la estabilidad de los liderazgos locales y evidenció tensiones acumuladas en la oferta política. Los resultados fueron los siguientes:

TABLA 3
Procesos de Consulta Popular de Revocatoria (2008)

Distrito	Autoridades involucradas	Participación	Porcentaje de votos válidos que apoyaron la revocatoria	Resultado
Pión	Jorge Cieza Alarcón (alcalde)	71 %	68%	Revocado
Ninabamba	Elidor Díaz Silva (alcalde) y un regidor	76 %	51 %	Ambas autoridades revocadas

Fuente: Infogob.

Las autoridades sometidas a consulta no eran figuras nuevas dentro de la política local. Por el contrario, la mayoría de ellas contaba con trayectorias extensas y había participado en múltiples procesos electorales previos, ya fuera bajo el amparo de movimientos independientes, partidos nacionales o coaliciones locales. Este patrón revela que, hacia mediados de los años 2000, los liderazgos distritales estaban fuertemente personalizados, con proyectos políticos basados principalmente en redes locales y vínculos comunitarios, más que en la fortaleza organizativa de los partidos.

Asimismo, la capacidad de movilización local para conseguir la revocatoria de la autoridad —entre el 51 % y el 68 %— permite inferir un debilitamiento de la legitimidad de los actores predominantes hasta ese momento en cada distrito. El hecho de someter a consulta la continuidad de autoridades electas evidenció una pérdida de confianza en sus representantes. En este sentido, el episodio de 2008 constituyó un punto de inflexión que impactó de manera diferenciada en cada distrito, marcando trayectorias políticas divergentes.

Márgenes de victoria estrechos y legitimidad de liderazgos

El análisis comparado de los procesos electorales entre 1998 y 2010 revela que los márgenes de victoria jugaron un papel clave en la estabilidad o fragilidad de los liderazgos locales.

Pión y Ninabamba experimentaron un patrón marcado por elecciones reñidas y una oposición fuerte. En Pión, la contienda de 2002 refleja esta dinámica: Jorge Cieza Alarcón ganó la alcaldía con el 50,2 % de los votos válidos, apenas dos votos por encima de su principal contendiente, que alcanzó el 49,8 %. Este nivel de polarización redujo los incentivos para construir consensos duraderos y fragmentó la representación política. De manera similar, en Ninabamba, en 2006, el candidato del Partido Aprista Peruano obtuvo la victoria con el 47 % de los votos, superando por apenas 33 votos a Melanio Díaz Mego, quien alcanzó el 45 %.

En ambos casos, la estrechez de los resultados generó un entorno muy competitivo: las autoridades electas enfrentaban legitimidades frágiles, las disputas entre facciones eran constantes y la oferta política tendía a reorganizarse en cada proceso electoral, con liderazgos que migraban entre distintas organizaciones, en lugar de consolidar proyectos sostenidos.

Impacto de los procesos de revocatoria en la configuración de la oferta política

Conforme se mencionó anteriormente, la Consulta Popular de Revocatoria de 2008 representó un punto de inflexión común para Pión y Ninabamba.

En Pión, la consulta se dirigió exclusivamente contra Jorge Cieza Alarcón, quien acumulaba tres victorias consecutivas desde 1999 (Movimiento Mi Pión, Unidad Nacional y Fuerza Democrática). Lo relevante es que Cieza no volvió a postularse en elecciones posteriores, lo que dejó un vacío de liderazgo. Tras su salida, ninguna figura logró reemplazar su hegemonía, y el distrito experimentó una progresiva caída en la pluralidad, lo que culminó en candidaturas únicas y elecciones anuladas en 2022.

En Ninabamba, la consulta fue dirigida contra el alcalde Elidor Díaz Silva (Partido Aprista Peruano) y uno de sus regidores, ambos revocados

con una participación del 76 %. Aunque Melanio Díaz Mego —quien fue alcalde en tres periodos entre 1995 y 2006— no fue objeto directo de la revocatoria, intentó retornar a la arena electoral en procesos posteriores. Sin embargo, su caudal de apoyo se desplomó: en su última candidatura quedó relegado al tercer lugar con apenas el 23 % de los votos, lo que evidenció la pérdida de centralidad de las antiguas facciones dominantes. La consulta de 2008, entonces, no solo debilitó a Elidor Díaz y sus aliados, sino que también acentuó la fragmentación de la oferta electoral y aceleró la erosión de las lealtades tradicionales, desplazando la competencia hacia actores emergentes con menor arraigo territorial.

Diferentes niveles de enraizamiento de organizaciones políticas a nivel provincial-distrital

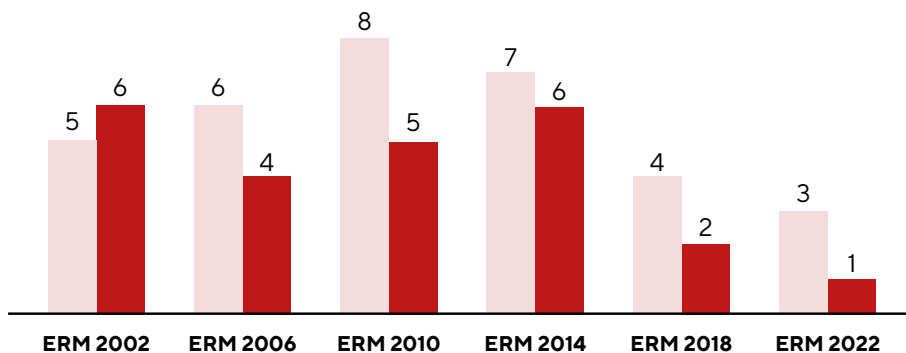
El análisis comparado de Pión y Ninabamba revela trayectorias divergentes respecto al papel de las organizaciones políticas y la configuración de lealtades multinivel. Si bien ambos distritos comparten un origen común en los años sesenta, marcado por el predominio de partidos nacionales como el Partido Aprista Peruano, Acción Popular o Izquierda Unida, la evolución posterior muestra que las dinámicas territoriales y las estrategias organizativas fueron muy distintas.

En Ninabamba ha existido una articulación que conectaba los liderazgos distritales, provinciales y regionales. Organizaciones como Fuerza Social Cajamarca, Cajamarca Siempre Verde y el Frente Regional de Cajamarca no solo operaron como vehículos electorales, sino también como estructuras multinivel que permitieron coordinar recursos, candidaturas y estrategias.

Ello se puede comprobar al observar, en la Figura 4, la relación entre el número de listas en contienda en el distrito de Ninabamba y la provincia de Santa Cruz, que presenta una tendencia similar. Esto se debe, particularmente, a la cantidad de electores susceptibles de ser movilizados para las candidaturas provinciales, los cuales representan el 8 % de la provincia. En consecuencia, las organizaciones políticas tienen incentivos para posicionar sus candidaturas a nivel distrital en favor de su organización.

FIGURA 4

Número de listas en contienda a la provincia de Santa Cruz y el distrito de Ninabamba



Fuente: Infogob.

■ Santa Cruz ■ Ninabamba

Asimismo, en las entrevistas a ciudadanos y excandidatos se identificó que los postulantes a la provincia de Santa Cruz acudían al distrito para hacer campaña política y solicitar el apoyo de los electores; del mismo modo, mantenían una coordinación constante con el candidato distrital.

Tenían una buena relación, el candidato a la alcaldía provincial buscó al candidato para el distrito. A nivel regional su partido no tuvo mucha representación. (Mujer, candidata a regidora distrital en las Elecciones Regionales y Municipales de 2014)

Venían desde Santa Cruz, venían a pedir apoyo prometiendo progreso pero después no hacían nada. (Mujer, 55 años)

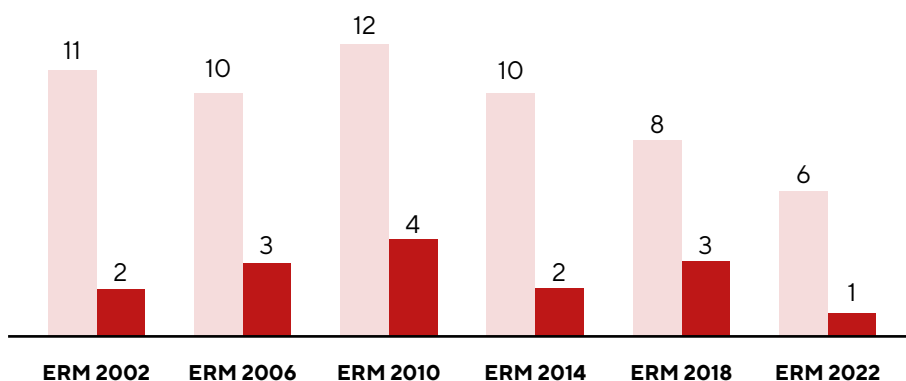
El caso más emblemático de esta articulación multinivel fue el de los Díaz Mego. Entre 1995 y 2006, Melanio Díaz Mego transitó por diversas organizaciones políticas –Cambio 95, Vamos Vecino y Unidad Nacional–, basando su trayectoria más en alianzas familiares que en estructuras partidarias sólidas. Esta dinámica se vio reforzada con la participación de su hermano, Cruz Anacario Díaz Mego, quien postuló por las mismas agrupaciones políticas en la provincia de Santa Cruz durante las Elecciones Municipales de 1998 y las Regionales y Municipales de 2002.

En contraste, Pión siguió un patrón muy distinto. Los partidos nacionales mantuvieron su presencia formal, pero progresivamente perdieron

arraigo organizativo y dejaron de cumplir un rol activo en la intermediación política. En este distrito, Jorge Cieza Alarcón (1999-2008) alternó entre el Movimiento Mi Pión, la Alianza Electoral Unidad Nacional y Fuerza Democrática.

FIGURA 5

Número de listas en contienda en la provincia de Chota y en el distrito de Pión



Fuente: Infogob.

■ Chota ■ Pión

Las organizaciones políticas operaron principalmente como vehículos electorales de carácter transitorio, en los que el eje central de la competencia se concentraba en torno al liderazgo distrital. En un nivel superior, resulta evidente que, dado que Pión representa únicamente el 1 % del electorado de la provincia de Chota, el número de candidaturas presentadas a la alcaldía provincial difiere de manera desproporcionada del número de postulaciones registradas en el ámbito distrital (Figura 5).

Esa desconexión también es percibida tanto por los ciudadanos como por los excandidatos, quienes señalan que la relación con la provincia se manifiesta como lejana, débil y poco relevante en la vida cotidiana. Esta distancia se acentúa aún más durante los procesos electorales, cuando la presencia de autoridades provinciales o actores políticos externos es prácticamente nula. La percepción dominante es que Pión se encuentra en una posición periférica y olvidada dentro de la provincia de Chota.

Acá no llega la provincia de Chota, Pión es el olvidadito. De acá Pión la relación es con Jaén, la relación de Chota con Pión es difícil, está lejos además. Es más, se han olvidado de nosotros y, como las autoridades se mueven por electores, en Pión hay 1000 electores. Pensaran que para mil electores, mejor quedarse en Chota nomás. (Hombre, candidato a regidor en las Elecciones Regionales y Municipales de 2010)

La ausencia de integración territorial tuvo efectos diferenciados en ambos distritos. Mientras que en Ninabamba la articulación multinivel permitió una mayor continuidad de liderazgos y una relativa capacidad de coordinación entre niveles distrital, provincial y regional —aunque con límites claros y episodios de desencanto ciudadano—, en Pión la política quedó prácticamente encapsulada en el ámbito distrital, sin vínculos efectivos con la provincia ni con la región. Esto debilitó la renovación de liderazgos, redujo los incentivos de los partidos para invertir en el distrito y limitó las capacidades de movilización electoral.

A partir de lo analizado, se responderá a la siguiente pregunta específica: ¿Cómo se ha configurado la oferta política local en términos de continuidad de candidaturas, alternancia, competitividad y articulación con niveles de gobierno provincial y regional durante los procesos electorales en cada distrito?

En ambos distritos, la oferta política local transitó desde el predominio inicial de partidos nacionales hacia una competencia crecientemente personalista, aunque con desenlaces distintos. En Pión, la continuidad se concentró primero en Jorge Cieza y luego en el binomio Estela-Sánchez; tras la revocatoria de 2008, no se generó un relevo competitivo y la alternancia derivó en un colapso de la pluralidad (candidaturas únicas y anulaciones), acompañado de una baja articulación con los niveles provincial y regional. Ninabamba replicó el patrón personalista (ciclos de Melanio Díaz) y, tras 2008, derivó en una alta rotación y márgenes estrechos; es decir, una competitividad frágil, sin liderazgos estables ni puentes organizativos sostenidos más allá del ámbito distrital.

Por otro lado, el peso del electorado distrital respecto del total provincial varía entre ambos casos. Se observa que los electores de Pión representan apenas el 1 % del total de la provincia de Chota, mientras que, en la

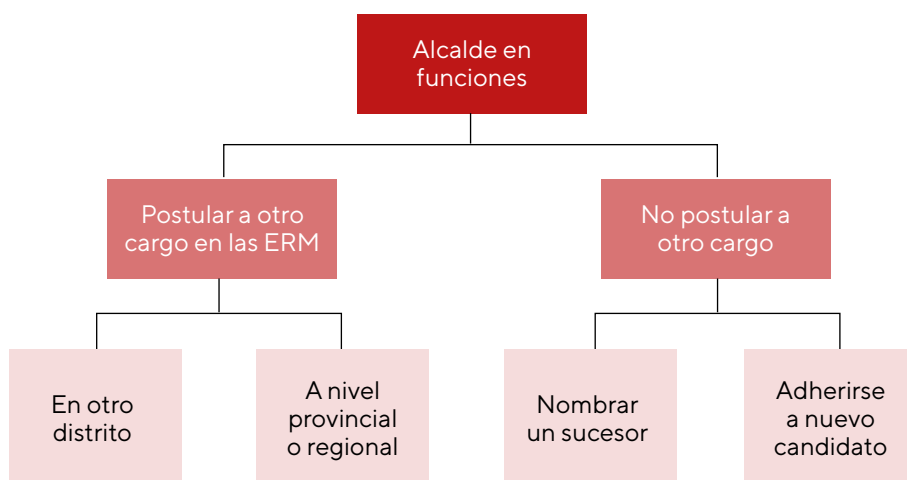
provincia de Santa Cruz, el distrito de Ninabamba concentra aproximadamente el 8 % de los electores provinciales.

Prohibición de la reelección y el nuevo rol del alcalde distrital en funciones

La prohibición de la reelección inmediata en 2015 transformó la competencia política local. Antes, muchos alcaldes —incluidos los de Pión y Ninabamba— basaban su permanencia en la continuidad de su gestión y en redes de lealtades personales. Con la reforma, debieron buscar estrategias alternativas para mantenerse en el escenario electoral. Una de ellas fue postular a cargos superiores en otros distritos o a nivel provincial o regional, proyectando su capital político acumulado. Otra consistió en asegurar un relevo interno, promoviendo a familiares o colaboradores para sucederlos y mantener el control indirecto de la municipalidad. En otros casos, apoyaron a candidatos aliados, transfiriendo su base electoral. Estas rutas —ascenso, sucesión o relevo— reflejan cómo el liderazgo personal reemplazó al fortalecimiento partidario como principal mecanismo de continuidad.

FIGURA 6

Alternativas de decisión de los alcaldes en funciones



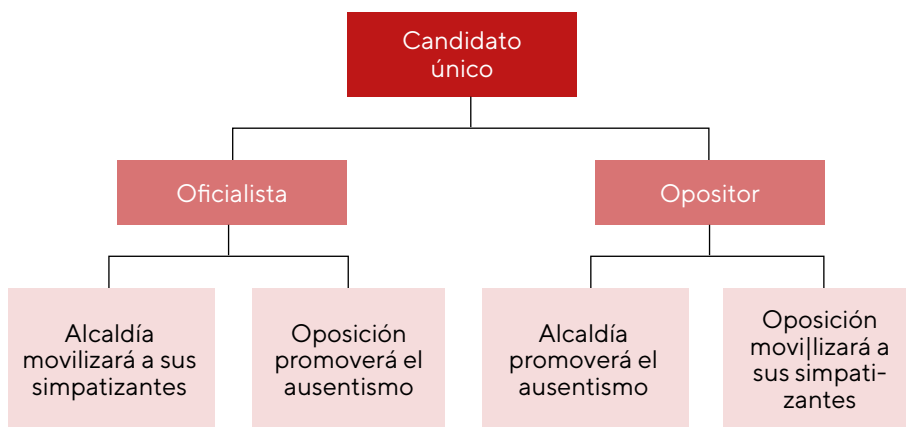
Comportamiento estratégico en el proceso electoral distrital de Pión y Ninabamba (2022-2025)

Cuando en las Elecciones Regionales y Municipales de 2022 se confirma la existencia de una única lista, la elección deja de ser una competencia programática y se convierte en un juego estratégico, en el que el umbral del 50 % define el resultado. En este escenario, la participación depende menos de la voluntad individual y más de la movilización o desmovilización promovida por actores locales, como plantea la teoría de Rosenstone y Hansen (1993) y la evidencia experimental de Green y Gerber (2004).

Si el candidato único es oficialista, la municipalidad buscará movilizar votantes para superar el umbral, mientras que la oposición apelará al ausentismo estratégico para invalidar la elección. Si el candidato único es opositor, ocurre lo contrario: la alcaldía en funciones desincentiva la participación, y el candidato deberá activar redes comunitarias y recursos externos para llevar electores a las urnas. En ambos casos, la participación se convierte en una herramienta política; y el ausentismo, en un mecanismo de bloqueo electoral.

FIGURA 7

Esquema de estrategias desarrolladas por el *oficialismo* y la *oposición* en función al candidato



Nota: Elaborado a partir del análisis de la teoría de la movilización política propuesta por Rosenstone y Hansen en Rosenstone, S. J., & Hansen, J. M. (1993). *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. Macmillan.

Asimismo, la ausencia de redes partidarias sólidas y de estructuras organizativas locales intensifica la dependencia de redes comunitarias y vínculos interpersonales, reproduciendo un tipo de movilización basada en relaciones personales más que institucionales, tal como advierten Rosenstone y Hansen (1993) en contextos de baja institucionalización partidaria. Este esquema de estrategias de ambos bandos se puede observar en los casos de Pión y Ninabamba.

Estrategias del *oficialismo* y la *oposición* en Pión

En las Elecciones Regionales y Municipales de 2022,² dado el marco normativo vigente, no era posible que Wilmer Estela postulara a la reelección inmediata. En este proceso, solo se registraron 570 votantes, de los cuales 513 respaldaron a la lista de Alianza para el Progreso, encabezada por Pompeyo Sánchez Santacruz; sin embargo, al no alcanzarse la participación mínima del 50 % del padrón electoral, la elección fue declarada nula.

De acuerdo con la normativa, se dio continuidad al alcalde Wilmer Estela y a sus regidores para que permanecieran en el cargo hasta que se elijan nuevas autoridades en procesos de elecciones complementarios (Visión Noticias Jaén, 2024). Pompeyo Sánchez se presentaba como un claro opositor de la gestión municipal en curso. Así también es percibido por los ciudadanos, quienes recuerdan sus disputas en los procesos electorales anteriores

En este contexto, el candidato se veía en la obligación de movilizar al 50% del padrón electoral para ese proceso, cifra que distaba de su último resultado en las Elecciones Regionales y Municipales de 2018, cuando logró movilizar 344 votos. Para las Elecciones Regionales y Municipales de 2022 mejoró ese desempeño movilizando 513 votos, lo cual no fue suficiente para conseguir pasar el umbral mínimo.

² En este proceso electoral se aplicó la Ley 30305, que modificó los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú. Entre otros aspectos, esta norma estableció la prohibición de la reelección inmediata de gobernadores y vicegobernadores regionales, así como de alcaldes, quienes solo pueden postular nuevamente al mismo cargo tras haber transcurrido un periodo completo.

Como consecuencia, se realizaron las Elecciones Municipales Complementarias en 2023, en las que nuevamente se inscribió una única lista encabezada por Pompeyo Sánchez. Sin embargo, este fue excluido de la contienda, lo que provocó una participación de apenas el 2,8 %, insuficiente para alcanzar el umbral mínimo.

Posteriormente, la Elección Municipal Complementaria de 2024 volvió a presentar una sola lista, nuevamente encabezada por Pompeyo Sánchez en Alianza para el Progreso. Si bien en esta ocasión logró inscribir su lista completa, la participación apenas alcanzó el 40 %, sin superar el umbral mínimo, motivo por el cual los comicios fueron declarados nulos (El Espectador Digital, 2024), de manera similar a lo ocurrido en las Elecciones Regionales y Municipales de 2022.

Posteriormente, ocurrió la vacancia del alcalde Wilmer Estela (Vega, 2023), lo que derivó en la acreditación del regidor distrital Ely Guevara como alcalde, quien asumió el rol del oficialismo interesado en permanecer en el cargo. En las Elecciones Municipales Complementarias de 2025 en Pión, inicialmente se inscribieron dos listas: una por Alianza para el Progreso, encabezada por Pompeyo Sánchez, y otra por el Partido Político Nacional Perú Libre, encabezada por Miner Herrera Coronel, un candidato con intentos previos. Sin embargo, antes del desarrollo del proceso, Sánchez renunció a su candidatura, dejando a Perú Libre como la única lista en competencia. Ante la ausencia de una contienda real, la jornada electoral transcurrió con escasa movilización ciudadana y un ambiente de apatía generalizada. Como resultado, la participación no alcanzó el 50 % del padrón electoral, por lo que el proceso fue nuevamente declarado nulo.

En conjunto, la secuencia electoral 2022-2025 en Pión revela una progresiva degradación de la competencia política. La ausencia de pluralidad, la reiteración de candidatos únicos y la manipulación estratégica del umbral de participación evidencian una dinámica en la que el poder local se conservó mediante la desmovilización, mientras que la oposición careció de las capacidades organizativas para transformar su presencia simbólica en una movilización efectiva. En palabras de Rosenstone y Hansen

(1993), la participación electoral en Pión dejó de ser un acto espontáneo de deber cívico y pasó a depender de quién convoca y quién bloquea la acción colectiva. De este modo, el voto se transformó en una herramienta de negociación del poder local; y la abstención, en un instrumento político estratégico.

Por último, la ausencia de redes partidarias institucionalizadas en territorios rurales como Pión refuerza la dependencia del boca a boca y de las redes comunales como principal medio de comunicación política. Sin campañas estructuradas, la persuasión se da en espacios cotidianos —asambleas, mercados, reuniones vecinales— donde las lealtades personales pesan más que las identidades partidarias. Esto explica por qué el electorado responde más a los liderazgos locales y a las dinámicas de reciprocidad que a las apelaciones ideológicas, consolidando un tipo de participación altamente personalista, frágil y susceptible de manipulación estratégica.

Estrategias del *oficialismo* y la *oposición* en Ninabamba

En las Elecciones Regionales y Municipales de 2022, la lista del Frente Regional de Cajamarca estuvo encabezada por Víctor Hugo Salcedo Asenjo, quien era regidor distrital y excandidato por el movimiento regional Cajamarca Siempre Verde junto con Julio Vargas Guevara, alcalde en funciones. Por su parte, la organización Cajamarca Siempre Verde no logró inscribir su lista en el distrito, la cual iba a ser encabezada por Segundo Demetrio Mego Silva, candidato que se había presentado en las Elecciones Regionales y Municipales de 2014 y 2018 sin éxito, pero que acumuló simpatizantes hasta convertirse en la figura clara de la oposición, ocupando el segundo lugar en las Elecciones Regionales y Municipales de 2018.

Las Elecciones Regionales y Municipales de 2022 reflejaron un colapso en la pluralidad. Se presentó una única lista: el Frente Regional de Cajamarca, liderado por Víctor Hugo Saucedo Asenjo. Si bien obtuvo 703 votos, la participación apenas alcanzó el 32,7 %, por debajo del umbral requerido, por lo que los comicios fueron declarados nulos. Además, el 21 % de los votos fueron blancos o nulos, lo que refleja un fuerte desgaste en la legitimidad del proceso.

Tras la declaración de nulidad de las mencionadas elecciones municipales, en 2023 se convocaron nuevas elecciones complementarias, la cuales no se concretaron debido a que no se inscribió ninguna lista. En 2024, se convocaron nuevamente, con la participación de una sola lista: el Partido Político Nacional Perú Libre, inicialmente encabezado por Eli Vásquez Hurtado, quien renunció antes de la jornada electoral. La lista fue asumida por Óscar Benicio Díaz Vargas, pero la participación apenas llegó al 19,5 %, lo que confirma la debilidad de la oferta política y el escaso involucramiento ciudadano.

Por lo tanto, la presencia de una sola lista, procedente de la misma gestión municipal en funciones, no permitió que la oposición tuviese una opción a la cual apoyar en el proceso electoral. Como resultado, su estrategia se centró en el sabotaje de la elección mediante el ausentismo, tal como relatan ciudadanos y ex candidatos al ser consultados sobre cómo se vivió ese proceso electoral:

El problema que hubo [en las Elecciones Regionales y Municipales de 2022] que el candidato que se presentó cambió de agrupación política, por eso fue tachado, por eso solo se quedaron con un candidato. El candidato que quedó fuera, pagó a los electores para que no acudan a votar y se quedaba con los DNI de los electores. (Hombre, 62 años, Ninabamba)

Posterior a la declaratoria de nulidad del proceso electoral ordinario por un ausentismo superior al 50 %, se convocaron las Elecciones Municipales Complementarias para el 2023. No obstante, ninguna organización política habilitada en la región Cajamarca se presentó para el proceso de elecciones primarias, requisito necesario para participar en las Elecciones Municipales Complementarias de 2023. Por ello, dichas elecciones no se llevaron a cabo y se convocó a las Elecciones Municipales Complementarias de 2024.

En las Elecciones Municipales Complementarias de 2024, el distrito de Ninabamba volvió a enfrentar una situación de baja competencia electoral. Solo se inscribió una única lista, presentada por el Partido Político Nacional Perú Libre, inicialmente encabezada por Eli Vásquez Hurtado. Sin embargo, el candidato renunció a su postulación antes del proceso electoral, quedando únicamente la lista de regidores, encabezada por

Óscar Benicio Díaz Vargas, quien asumió el liderazgo nominal de la plancha. Esta circunstancia debilitó de manera significativa la legitimidad de la candidatura, ya que la ausencia de un aspirante visible a la alcaldía redujo la capacidad de convocatoria del partido y reforzó la percepción de que se trataba de un proceso «por cumplir».

Diversos testimonios recogidos durante la observación del proceso reflejan la existencia de un clima político dominado por el control local de las familias Vargas Guevara y Vargas Gavidia, vinculadas al alcalde en funciones, Julio Vargas. En palabras de un habitante del distrito:

En el distrito se creen dueños la familia Vargas Guevara y Vargas Gavidia. Solo ellos consideran que deben ser la autoridad local. (Exregidora distrital de Ninabamba, Elecciones Regionales y Municipales de 2014)

Este entorno concentrado de poder generó una situación en la que, según las percepciones locales, la gestión municipal interina intentó perpetuarse mediante prácticas clientelares. Se reportaron acciones destinadas a desmovilizar a los electores, incluyendo la compra de votos o abstenciones, y la retención de documentos de identidad para impedir la participación ciudadana. Un poblador señaló que:

La actual gestión ha procurado seguir en el cargo, comprando gente, quitando el documento de identidad a los electores. (Exregidora distrital de Ninabamba, Elecciones Regionales y Municipales de 2014)

De esta manera, la abstención se convirtió en un instrumento político estratégico: sin competencia real ni incentivos para votar, la población fue disuadida o, simplemente, se mantuvo indiferente. La campaña de Perú Libre, debilitada por la renuncia de su candidato principal y la falta de estructura partidaria local, se redujo a acciones de bajo alcance, sin una narrativa capaz de contrarrestar la influencia territorial del oficialismo. Como resultado, la participación electoral fue extraordinariamente baja (19,5 %), el nivel más reducido de la serie histórica en el distrito, y el proceso fue declarado nulo por el Jurado Nacional de Elecciones al no alcanzar el umbral del 50 %.

En términos estratégicos, el escenario de 2024 consolidó una doble defahección: por un lado, la élite local utilizó la desmovilización como medio

de conservación del poder; por otro, la oposición careció de incentivos y capacidades organizativas para disputar el control político. Ambas partes actuaron racionalmente frente a las reglas del juego: el oficialismo apostó por la abstención para retener el cargo; la oposición se limitó a cumplir formalidades, evitando comprometer recursos en una contienda condenada a la nulidad.

El panorama cambió parcialmente en las Elecciones Municipales Complementarias de 2025, realizadas el 28 de septiembre. Luego de dos procesos anulados consecutivos y de más de tres años de gobierno interino, la presión social por renovar las autoridades condujo a una reconfiguración de la oferta política. Por primera vez desde 2018, se presentaron dos listas en competencia efectiva.

La campaña de 2025 reflejó, por tanto, un retorno de la competencia electoral. Ambos candidatos recorrieron los caseríos y realizaron actividades de acercamiento con los votantes. Un testimonio local resume el ambiente de esa contienda:

Se esperaba que el alcalde hiciera obras pero como no hizo más nada y ahora su hermano es candidato, la población lo elegirá. Pero también hay vecinos a favor del lápiz. Han venido ambos candidatos a hacer campaña. El miércoles que [...] un camión a vender productos, en cambio Alianza para el Progreso ha realizado campaña casa por casa. (Mujer, 35 años, Ninabamba)

Estas estrategias, aunque de bajo presupuesto, marcaron una diferencia sustancial respecto a años anteriores. En lugar de promover la abstención, ambos frentes buscaron movilizar electores a través de visitas domiciliarias, pequeñas ferias, y promesas de proyectos de infraestructura y asistencia social. Además, a diferencia de los procesos de 2022 y 2024, no se constató el pago ni la retención de documentos de identidad para impedir la votación, lo que indica un cambio en la lógica estratégica: ahora los actores locales percibían como más rentable competir que sabotear.

La participación ciudadana alcanzó finalmente 56,8 % del padrón, superando el umbral exigido por la ley. De los 1165 votantes, Alianza para el Progreso obtuvo 713 votos, Perú Libre 367, y se registraron 20 votos en blanco y 65 nulos. Por primera vez en tres años, Ninabamba logró elegir

legítimamente a sus autoridades municipales, resultando ganador Freddy Vargas Guevara (Alianza para el Progreso).

Este desenlace pone en evidencia cómo la reaparición de la competencia transformó los incentivos estratégicos. La movilización electoral reemplazó al boicot como principal táctica, lo que demuestra que, cuando existen opciones reales, los electores rurales responden activamente. Asimismo, el caso de Ninabamba en 2025 confirma lo planteado por Rosenstone y Hansen (1993) y Green y Gerber (2004): la participación depende de la movilización organizada y del contacto directo, no de la mera existencia del derecho al voto. La presencia de dos listas permitió reactivar redes locales, restablecer canales de comunicación política y restaurar parcialmente la confianza ciudadana en el proceso electoral.

En suma, el tránsito de Ninabamba entre las Elecciones Municipales Complementarias de 2024 y 2025 ilustra el paso de un modelo de desmovilización autoritaria a un escenario de movilización competitiva. La diferencia no radicó en los recursos materiales ni en la estructura del distrito, sino en la existencia de una verdadera contienda política, capaz de transformar la apatía en participación y de devolver al proceso electoral su carácter democrático.

Conclusiones

Las evidencias muestran que la configuración de la oferta política fue el factor decisivo en la caída de la participación. La presencia de listas únicas redujo los incentivos para movilizar votantes y convirtió el ausentismo en una estrategia tanto de indiferencia como de rechazo a la elección. En contextos de baja competitividad, la asistencia a las urnas deja de ser un acto espontáneo y pasa a depender de campañas organizadas que, en este caso, estuvieron prácticamente ausentes.

Si bien los costos estructurales —como la dispersión geográfica, la baja conectividad o las limitaciones socioeconómicas— afectan la logística del voto, no explican por sí solos el nivel de abstención. Históricamente, bajo condiciones materiales similares, ambos distritos superaron el 80 % de

participación, lo que confirma que la variación reciente responde principalmente a factores políticos y no únicamente territoriales.

La débil institucionalización partidaria y el personalismo dificultaron la movilización ciudadana. Sin organizaciones sólidas, las candidaturas se apoyaron en redes familiares o comunales, lo que generó desafección y debilitó los vínculos de representación. Esto coincide con diagnósticos regionales sobre la fragmentación del sistema de partidos y su impacto negativo en la participación.

Finalmente, la reiteración de procesos nulos profundizó la desconfianza en la utilidad del voto y debilitó la legitimidad democrática. La percepción de que «el voto no cambia nada» alimentó el círculo vicioso de abstención y baja competencia, afectando la representación en los distritos rurales y revelando la necesidad de fortalecer la institucionalidad electoral y los mecanismos de movilización.

Referencias

- Alaminos-Fernández, A. F., Francés García, F., & Santacreu-Fernández, Ó. (2024). La influencia de la eficacia política y la identidad partidista sobre la participación electoral en España: Los vínculos de la ciudadanía con el funcionamiento del sistema político. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (185), 3-22.
- Álamo Chapoñán, J. A., & Santamaría Chero, N. H. (2017). *Estudio definitivo de la carretera El Rejo - Andabamba -- Yauyucan - Ninabamba, Provincia de Santa Cruz, Departamento de Cajamarca* [Tesis de grado]. Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo.
- Asensio, R. (2025). *Breve historia del desarrollo rural en el Perú (1900-2020)*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Asmat Linares, M. M. (2020). Identificación de centros funcionales y sus áreas de influencia como herramienta para la identificación de acciones de organización territorial. *Boletín del Colegio de Geógrafos del Perú*, (5), 96-116.

- Ayala, H., & Fuentes, A. (2019). *Perfil de las candidaturas subnacionales en el Perú: Análisis de la encuesta a candidatos y candidatas en las ERM 2018*. Jurado Nacional de Elecciones.
- Barnes, S. H., & Kaase, M. (Eds.). (1979). *Political action: Mass participation in five Western democracies*. Sage Publications.
- Bedoya Marulanda, J. F., & Nieto Palacio, F. (2020). Una explicación del abstencionismo electoral en la primera vuelta de las Elecciones Presidenciales de 2014 en Colombia. *Revista Reflexión Política*, 22(44), 15-28.
- Castillo, L. E., & Huarancca, M. (2023). Historia de dos pobreza en Perú: De lo monetario a lo multidimensional. *Revista Estudios Económicos*, (41), 73-104.
- Cerquera Losada, O., Muñoz Cedeño, K., Ivalle Díaz, A., Polanía Vargas, M., & Trujillo Zúñiga, M. (2020). Factores asociados con la participación electoral en Colombia. *Económicas CUC*, 41(1), 1-18.
- Coronel Tenorio, R. H., & Hoyos Estela, O. (2019). *Aplicación de geosintéticos en el diseño del tramo km 0+000 al km 5+000 de la carretera Santa Rosa - Puerto Churo ubicado en el distrito de Pión provincia de Chota departamento de Cajamarca*. [Tesis de grado]. Universidad de San Martín de Porres.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. Yale University Press.
- Dalton, R. J. (2017). *The Participation Gap: Social Status and Political Inequality*. Oxford University Press.
- Desposato, S., & Norrander, B. (2009). The gender gap in Latin America: Contextual and individual influences on gender and political participation. *British Journal of Political Science*, 39(1), 141-162.
- Dosek, T. (2019). *La persistencia de caudillos locales en América Latina* [Tesis doctoral, Pontificia Universidad Católica de Chile]. Repositorio Institucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Dosek, T., & Alva Mendoza, J. (2023). Representación en elecciones municipales en América Latina: partidos políticos nacionales y otras candidaturas a alcaldías. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (116), 45-68.
- Edlin, A. S., Gelman, A., & Kaplan, N. (2007). Voting as a rational choice: Why and how people vote to improve the well-being of others. *Rationality and Society*, 19(3), 293-314.
- El Espectador Digital. (2024, 27 de mayo). *Elecciones complementarias en Pión* [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=980724240437566>
- Franco-Cuervo, A. B., & Flórez Henao, J. A. (2009). Aproximación teórico-conceptual de la participación electoral: Una discusión aún abierta. *Desafíos*, (21), 77-95.
- Feddersen, T. J. (2004). Rational choice theory and the paradox of not voting. *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 99-112.
- Fernández, A. F. A., García, F. J. F., & Santacreu, O. (2024). La influencia de la eficacia política y la identidad partidista sobre la participación electoral en España: los vínculos de la ciudadanía con el funcionamiento del sistema político. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (185), 3-22.
- GRADE (2018). *Tipología de municipalidades distritales en el Perú* [Presentación de diapositivas]. <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/Fort-Espinoza-Tipolog%C3%ADa-de-Municipalidades.pdf>
- Green, D. P., & Gerber, A. S. (2004). *Get Out the Vote: How to Increase Voter Turnout*. Brookings Institution Press.
- Hale, H. E. (2005). *Why not parties in Russia? Democracy, federalism, and the state*. Cambridge University Press.
- Huntington, S. P. (1993). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Censos Nacionales 2017: XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2025). *Infogob - Observatorio para la Gobernabilidad*. Jurado Nacional de Elecciones.
- Lijphart, A. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma. *American Political Science Review*, 91(1), 1-14.
- Lynch, N. (1999). *Una tragedia sin héroes: La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú, 1980-1992*. Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Mainwaring, S. (2017). *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*. Cambridge University Press.
- Mascareño, C. (2009). Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? *Revisión conceptual del estado del arte. Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (45), 63-98.
- Norris, P. (2002). *Democratic phoenix: Reinventing political activism*. Cambridge University Press.
- Nohlen, D. (2004). La participación electoral como objeto de estudio. *Revista Elecciones*, 3(3), 137-157.
- Observatorio para la Gobernabilidad-Infogob. (2022). *Análisis de candidaturas presentadas en las ERM 2022* (Reporte N.º 04). Jurado Nacional de Elecciones.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2010). *Competencia electoral en el ámbito provincial: Escenarios y tácticas de oferta política durante las Elecciones Regionales y Municipales* (Documento de trabajo N.º 23).
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2019, 23 de diciembre). Resolución Viceministerial N.º 005-2019-PCM/DVGT: *Se aprueba la "Tipología de Distritos" y la "Clasificación de los Distritos" según dicha tipología*.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2025: actuar, confiar y conectar caminos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Perú.
- Puente Valdivia, J. (2024). *El Estado rural: Indígenas, comuneros y campesinos en la sierra central*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Remy, M. I. (2014). Población indígena y construcción de la democracia en el Perú. En R. Cuenca (Ed.), *Etnicidades en construcción: Poblaciones indígenas y ciudadanía en el Perú* (pp. 29-52). Instituto de Estudios Peruanos.
- Romero, G., & Reátegui, M. (2019). *Gobiernos locales rurales: Acciones que puedan realizar para promover el desarrollo de los jóvenes, con énfasis en su inclusión económica* (Documento de trabajo N.º 258). Instituto de Estudios Peruanos.
- Rosenstone, S. J., & Hansen, J. M. (1993). *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. Macmillan.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.
- Secretaría Nacional de Juventudes. (2022). Informe Nacional de Juventudes: reactivación económica y brechas pendientes 2021. Secretaría Nacional de Juventudes
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: partidos políticos y elecciones en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M., & Guibert, Y. (2011). Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales: una mirada a las elecciones regionales. *Política y Gobierno*, 18(1), 13-36.
- Vega, Y. (2023, 8 de abril). *Capturan a alcalde en Cajamarca: sus familiares agredieron a policías y dañaron patrullero*. La República. <https://>

larepublica.pe/sociedad/2023/07/08/cajamarca-capturan-a-alcalde-del-municipio-de-pion-wilmer-estela-y-familiares-golpean-a-policias-pnp-lrnd-nvb-756472

Visión Noticias Jaén. (2024, 20 de mayo). *Wilmer Estela Sánchez-Alcalde Distrital De Pión - Chota*. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=7070068593094432>

Zavaleta, M. & Vilca, P. (2017). Partidos nacionales, políticos locales: una mirada a las candidaturas parlamentarias desde el sur del Perú. En F. Tuesta Soldevilla (Ed.), *Perú: elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado* (pp. 309-336). Fondo Editorial PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/bitstreams/80dca39b-26e9-4e7a-82f6-91f48fe20826/download>

Zavaleta, M. (2022). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Instituto de Estudios Peruanos.

Participación política, rehabilitación penal e impedimentos electorales: análisis constitucional y margen de apreciación en la justicia electoral peruana

Edilberto José Rodríguez Tanta
*Presidente del Jurado Electoral Especial
de Lambayeque (Perú)*

Newton Dilthey Ramos Tenorio
*Secretario general del Jurado Electoral Especial
de Lambayeque (Perú)*

Sumilla

El presente artículo analiza los alcances constitucionales de los impedimentos para postular a cargos de elección popular frente al principio de rehabilitación penal, a partir de la legislación electoral vigente y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional contenida en los expedientes 0015-2018-PI/TC, 00005-2020-PI/TC y 03544-2023-PA/TC. Se examina la tensión entre el derecho a la participación política y el deber del Estado de garantizar la probidad pública, destacando el margen de apreciación que poseen los Estados para establecer requisitos de idoneidad en materia electoral. Sobre la base de un análisis doctrinal, normativo y jurisprudencial, se expone cómo los impedimentos vinculados a delitos de corrupción mantienen vigencia constitucional, mientras que las restricciones asociadas a otros delitos han sido moduladas por el Tribunal Constitucional. El estudio ofrece un enfoque académico sobre el fuero electoral peruano en el marco de las decisiones constitucionales vigentes.

Palabras clave: impedimentos electorales, participación política, rehabilitación penal, justicia electoral peruana.

Introducción

La justicia electoral peruana enfrenta uno de los debates constitucionales más relevantes en la configuración del sistema democrático contemporáneo: la tensión entre el derecho fundamental a la participación política y

el deber del Estado de garantizar la integridad del orden público frente a actos que afectan la probidad en la función pública. Esta discusión se ha intensificado a partir de la vigencia de la Ley 30717, que establece impedimentos para postular a cargos de elección popular incluso respecto de ciudadanos que han obtenido rehabilitación penal, así como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha modulado la aplicación de estos impedimentos en función de la naturaleza del delito.

Las sentencias emitidas en los expedientes 0015-2018-PI/TC, 00005-2020-PI/TC y 03544-2023- PA/TC evidencian un desarrollo jurisprudencial que delimita el contenido constitucionalmente protegido del derecho a ser elegido, a la vez que reconoce el margen de apreciación del Estado para establecer requisitos diferenciados de idoneidad ética en el acceso a la función pública. Dicho margen se vincula con estándares internacionales que admiten la posibilidad de adoptar medidas más estrictas para preservar la legitimidad democrática, siempre que se respete el núcleo esencial del derecho fundamental involucrado.

El presente artículo tiene por objetivo analizar los fundamentos constitucionales, jurisprudenciales y doctrinales que configuran el marco vigente de los impedimentos electorales aplicables a personas rehabilitadas por delitos de corrupción, así como las razones por las cuales el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la aplicación automática de dichos impedimentos respecto de otros delitos. A través de un enfoque de interpretación constitucional, se examina la relación entre participación política, rehabilitación penal y estándares de integridad pública, en el contexto del margen de apreciación reconocido al Estado peruano.

Marco teórico

Participación política y sus límites constitucionales

El derecho a la participación política está reconocido en el artículo 31 de la Constitución Política del Perú como un derecho fundamental que habilita la intervención de la ciudadanía en la conformación del poder político. Este derecho comprende tanto la libertad de sufragio como la posibilidad de ser elegido, constituyendo un elemento esencial del sistema democrático. No obstante, el propio texto constitucional peruano admite su limitación

mediante mandato expreso contenido en sentencia judicial firme o por impedimentos establecidos por ley, siempre que estos respeten el contenido esencial del derecho fundamental involucrado.

Dalla Vía (2012) sostiene que los derechos políticos no son absolutos y que las restricciones a su ejercicio deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. En esa misma línea, Isakova y Sizko (2024) sostienen que la participación política puede estar sujeta a límites constitucionalmente válidos vinculados a condenas penales y a la protección del orden democrático, siempre que dichas restricciones persigan fines legítimos y resulten proporcionales.

Rehabilitación penal y su relación con la restitución de derechos políticos

La rehabilitación penal, reconocida en el artículo 139, inciso 22, de la Constitución, tiene como finalidad restituir al condenado en el goce de sus derechos una vez cumplida la pena e indemnizados los daños civiles. Esta institución se vincula con el principio de resocialización y reinserción social del condenado, orientado a facilitar su reincorporación plena a la comunidad jurídica y al ejercicio de sus derechos. No obstante, la doctrina también ha señalado que la rehabilitación no opera de manera irrestricta frente a impedimentos constitucionales directamente vinculados a la protección del interés público, especialmente cuando se trata del acceso a cargos públicos de representación.

En el marco del derecho comparado, Ferrajoli (2011) sostiene que los límites y restricciones establecidos por la constitución exigen que la ciencia jurídica desempeñe un papel crítico y programático frente al ejercicio «ilegal» de los poderes públicos, cuando estos contravienen los límites impuestos por la constitución.

Impedimentos electorales como límites legales al derecho a ser elegidos

En el ordenamiento jurídico peruano, los impedimentos para postular a cargos de elección popular tienen origen legal y no constitucional directo. Estos fueron incorporados mediante la Ley 30717, que modificó expresa-

mente los artículos correspondientes de la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, estableciendo restricciones para personas condenadas por determinados delitos dolosos, aun cuando hubieran sido rehabilitadas.

Los principales artículos modificados fueron los siguientes: los artículos 107 y 113 de la Ley Orgánica de Elecciones, el artículo 14 de la Ley de Elecciones Regionales y el artículo 8 de la Ley de Elecciones Municipales. En todos estos casos se incluyó la frase «aun cuando hubieran sido rehabilitadas», lo que generó cuestionamientos sobre la compatibilidad de dicha disposición con los artículos 31 (derecho a la participación política) y 139, inciso 22 (rehabilitación penal) de la Constitución.

La constitucionalidad de estos impedimentos fue evaluada por el Tribunal Constitucional a través de procesos de inconstitucionalidad en los expedientes 0015-2018-PI/TC y 00005-2020-PI/TC. En el primero de ellos, el Tribunal no alcanzó la mayoría calificada para declarar inconstitucional el impedimento relacionado con delitos de corrupción de funcionarios, lo que determinó su vigencia en el ordenamiento jurídico. En el segundo, declaró inconstitucional la aplicación automática de la frase «aun cuando hubieran sido rehabilitadas» respecto de personas condenadas por terrorismo, apología del terrorismo, tráfico ilícito de drogas y violación de la libertad sexual, al considerar que dicha restricción afectaba el contenido esencial del derecho fundamental a ser elegido.

Este tratamiento diferenciado pone de manifiesto que los impedimentos electorales no constituyen sanciones penales, sino mecanismos legales orientados a preservar la integridad del sistema democrático. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional evidencia que el acceso a determinados cargos de representación puede estar sujeto a exigencias reforzadas de idoneidad cuando estas persiguen finalidades constitucionalmente legítimas relacionadas con la protección del interés público y la preservación de bienes constitucionales relevantes.

Margen de apreciación nacional como criterio de interpretación constitucional

El margen de apreciación nacional es un concepto desarrollado en el derecho comparado e internacional que reconoce a los Estados la facultad de

establecer límites y condiciones al ejercicio de determinados derechos, de acuerdo con su realidad institucional, su tradición jurídica y sus necesidades democráticas. Este criterio no niega la vigencia de los derechos fundamentales, sino que admite que su concreción puede variar legítimamente dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. En esa misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los derechos políticos no poseen carácter absoluto y pueden estar sujetos a limitaciones legítimas cuando estas se encuentran previstas por ley y orientadas a la preservación del sistema democrático (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021).

En el ámbito del derecho electoral, el margen de apreciación permite que los Estados definan requisitos, condiciones o restricciones para el acceso a cargos públicos, siempre que dichas medidas persigan fines constitucionalmente legítimos y no desconozcan el contenido esencial del derecho a la participación política. Este derecho, reconocido en el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, no posee carácter absoluto, ya que puede estar sujeto a límites expresamente establecidos por ley en función de la protección del sistema democrático y de la integridad de la función pública.

Como señala García Roca (2007), el margen de apreciación constituye una herramienta que permite a los Estados la revisión de las decisiones de las autoridades nacionales tras un examen superficial de los hechos. El Tribunal Constitucional peruano ha considerado este enfoque al evaluar la constitucionalidad de los impedimentos electorales. En la sentencia del expediente 00005-2020- PI/TC se reconoció que el legislador cuenta con facultad legítima para establecer restricciones al derecho a ser elegido, siempre que estas respondan a la protección del interés público y respeten el núcleo del derecho fundamental involucrado.

Asimismo, en el expediente 0015-2018-PI/TC, al no alcanzarse los votos necesarios para declarar la inconstitucionalidad del impedimento vinculado a delitos de corrupción, se confirmó la vigencia de estándares diferenciados de idoneidad ética para el acceso a cargos de representación popular.

En consecuencia, el margen de apreciación se configura como un parámetro interpretativo que permite comprender la coexistencia de distintos

niveles de restricción electoral según la naturaleza del delito cometido, sin que ello constituya una vulneración arbitraria del derecho a la participación política, cuya protección no es absoluta en el ordenamiento constitucional peruano.

Metodología

El presente estudio se desarrolla bajo un enfoque jurídico-dogmático, orientado al análisis del contenido normativo y constitucional de los impedimentos para postular a cargos de elección popular en relación con el principio de rehabilitación penal. La investigación emplea el método de interpretación sistemática y teleológica, con el fin de examinar la finalidad constitucional de dichas restricciones dentro del marco del derecho a la participación política.

Las fuentes normativas consideradas incluyen la Constitución Política del Perú, la Ley 30717 y las disposiciones modificadas de la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales. El análisis jurisprudencial se centra en sentencias del Tribunal Constitucional emitidas en procesos de control abstracto de constitucionalidad —expedientes 0015-2018-PI/TC y 00005-2020-PI/TC—, por constituir precedentes con efectos generales y vinculantes.

Complementariamente, se incorpora el estudio de una sentencia emitida en proceso de amparo —expediente 03544-2023-PA/TC— con la finalidad de identificar criterios interpretativos aplicados en casos concretos, aun cuando dicha sentencia no genera efectos *erga omnes*. Este enfoque permite contrastar la vigencia de la norma con su aplicación práctica en sede jurisdiccional.

Asimismo, se utilizan fuentes doctrinales especializadas en derecho constitucional, participación política, régimen de rehabilitación penal y margen de apreciación estatal (Dalla Vía, 2012; Ferrajoli, 2011; García Roca, 2007; Isakova y Sizko, 2024; Rose-Ackerman y Palifka, 2016), con el propósito de sustentar el análisis desde una perspectiva comparada y asegurar la consistencia teórica del estudio.

Análisis

Análisis constitucional de los impedimentos electorales

El derecho a la participación política, consagrado en el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, reconoce la facultad de los ciudadanos para elegir y ser elegidos como parte esencial del sistema democrático. No obstante, este derecho no posee carácter absoluto, pues el propio texto constitucional establece que su ejercicio se sujeta a las condiciones previstas por ley. Ello habilita al legislador a establecer límites legítimos orientados a garantizar el funcionamiento del orden constitucional, siempre que respeten el contenido esencial del derecho fundamental.

Por su parte, la rehabilitación penal, reconocida en el artículo 139, inciso 22, constituye un mecanismo orientado a la reinserción social del penado. Si bien restituye determinados derechos al concluir la condena, sus efectos no son irrestrictos ni desplazan automáticamente las limitaciones legales vinculadas al acceso a cargos públicos. La rehabilitación debe, por tanto, interpretarse de manera armónica con otros principios constitucionales, entre ellos la protección de la función pública frente a riesgos que comprometan su legitimidad.

En ese marco, los impedimentos electorales se configuran como restricciones legales que no tienen naturaleza sancionadora, sino preventiva. Su finalidad es asegurar que el ejercicio del poder político esté reservado a personas que cumplan condiciones de idoneidad ética y probidad. Esta finalidad guarda relación con los estudios sobre integridad pública y prevención de la corrupción desarrollados por Rose-Ackerman y Palifka (2016). El Tribunal Constitucional ha reconocido que tales impedimentos constituyen mecanismos compatibles con el orden constitucional, en tanto buscan proteger la confianza pública y preservar la integridad del sistema democrático, sin afectar el núcleo del derecho a ser elegido.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en control abstracto

En el expediente 0015-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional evaluó la constitucionalidad de los impedimentos para postular a cargos de elección

popular aplicables a personas condenadas por delitos de corrupción de funcionarios. La demanda no obtuvo los votos necesarios para declarar la inconstitucionalidad de la norma, por lo que esta mantuvo su vigencia en el ordenamiento jurídico. Conforme al artículo 81 del Código Procesal Constitucional y al artículo VII de su Título Preliminar, las sentencias emitidas en procesos de inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes* y vinculan a todos los poderes públicos. En consecuencia, una norma cuya constitucionalidad ha sido confirmada mediante dicho proceso no puede ser dejada de aplicar por los jueces ordinarios ni por otras entidades del Estado.

En el expediente 00005-2020-PI/TC, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la frase «aun cuando hubieran sido rehabilitadas», incorporada por la Ley 30717, únicamente respecto de los delitos de terrorismo, apología del terrorismo, tráfico ilícito de drogas y violación de la libertad sexual. El Tribunal consideró que, para estos delitos específicos, la imposición del impedimento vulneraba el contenido esencial del derecho a la participación política de las personas rehabilitadas. Sin embargo, este pronunciamiento no alcanzó a los delitos de corrupción de funcionarios, respecto de los cuales el impedimento se mantiene vigente y plenamente aplicable.

El contraste entre ambas sentencias evidencia que el Tribunal Constitucional no ha declarado la inconstitucionalidad general de los impedimentos electorales. Por ello, los impedimentos aplicables a personas rehabilitadas por delitos de peculado, colusión y corrupción de funcionarios continúan vigentes y son compatibles con la Constitución, al considerarse que persiguen un fin legítimo orientado a proteger la probidad en el ejercicio de la función pública y garantizar la integridad del sistema democrático dentro del margen de apreciación del legislador.

*Aplicación concreta del impedimento en sede de amparo:
el caso Ciriaco Condori*

El expediente 03544-2023-PA/TC constituye un ejemplo relevante para comprender la tensión interpretativa entre la vigencia del impedimento electoral y su aplicación en casos concretos. En este proceso de amparo, el Tribunal Constitucional resolvió permitir la participación de un ciudadano condenado por peculado doloso y posteriormente rehabilitado, pese a que

el impedimento legal previsto en la Ley 30717 permanecía vigente y no había sido declarado inconstitucional respecto de los delitos de corrupción.

A diferencia de los procesos de inconstitucionalidad, las sentencias de amparo tienen efectos inter partes y no generan la eliminación de normas del ordenamiento jurídico. En este caso, el Tribunal no cuestionó la validez constitucional del impedimento, sino que realizó un juicio concreto de ponderación, priorizando el derecho del recurrente a la participación política frente a las circunstancias particulares del caso y valorando elementos como el tiempo transcurrido desde la condena, el cumplimiento de la pena y la finalidad resocializadora de la rehabilitación.

Este pronunciamiento evidencia que la vigencia de una norma constitucionalmente válida no impide que el Tribunal Constitucional, en sede de control concreto, pueda admitir excepciones en el marco de casos particulares. En ese sentido, el caso Ciriaco Condori no modifica el contenido normativo del impedimento ni crea un precedente vinculante, pero revela la existencia de criterios jurisprudenciales diferenciados para la aplicación práctica de la restricción electoral.

La coexistencia entre la vigencia del impedimento legal y la admisión de candidaturas rehabilitadas en procesos de amparo revela una tensión interpretativa presente en el sistema constitucional peruano. Esta dualidad evidencia que el impedimento por delitos de peculado, colusión y corrupción de funcionarios mantiene plena eficacia normativa, pero que su aplicación concreta puede ser objeto de ponderación en sede jurisdiccional, configurando un escenario en el que el principio de seguridad jurídica coexiste con el control individualizado del ejercicio de los derechos fundamentales.

Síntesis interpretativa

El análisis constitucional y jurisprudencial permite afirmar que el derecho a la participación política se reconoce como un derecho fundamental de ejercicio condicionado, sujeto a límites legales orientados a preservar finalidades legítimas del sistema democrático. En ese marco, los impedimentos electorales establecidos por la Ley 30717 mantienen plena vigencia y presunción de constitucionalidad reforzada, al haber sido sometidos a control constitucional sin ser eliminados del ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional evidencia una diferenciación en la aplicación de dichos impedimentos. En el plano del control abstracto, se ha ratificado la validez de las restricciones relativas a delitos de corrupción de funcionarios, lo que refleja el reconocimiento del legislador para establecer estándares de idoneidad ética en el acceso a cargos públicos. En contraste, el control concreto de amparo ha permitido, en casos individualizados, la habilitación para postular de personas rehabilitadas, aplicando criterios de ponderación basados en circunstancias específicas.

Esta coexistencia de planos normativos y jurisdiccionales no supone una contradicción del orden constitucional, sino que constituye una manifestación del principio de interpretación armónica entre la protección de la integridad pública y la tutela de los derechos fundamentales. El marco constitucional vigente admite que una norma general establezca impedimentos objetivos, mientras que la justicia constitucional, en sede de tutela individual, preserve la posibilidad de revisar su aplicación concreta para garantizar el respeto al contenido esencial del derecho a ser elegido.

Conclusiones

- El derecho a la participación política no tiene carácter absoluto en el ordenamiento constitucional peruano, sino que admite restricciones establecidas por ley siempre que estas persigan fines legítimos y respeten su contenido esencial, conforme al artículo 31 de la Constitución Política.
- Los impedimentos electorales vinculados a delitos de corrupción de funcionarios mantienen plena vigencia y presunción de constitucionalidad reforzada debido a que no fueron declarados inconstitucionales en el expediente 0015-2018-PI/TC. Al no alcanzarse el *quorum* requerido para su eliminación del ordenamiento jurídico, dichas disposiciones continúan siendo obligatorias para todos los poderes públicos.
- La sentencia emitida en el expediente 00005-2020-PI/TC no suprimió la aplicación del impedimento para personas rehabilitadas por delitos de corrupción, limitándose únicamente a delitos de te-

rorismo, apología del terrorismo, tráfico ilícito de drogas y violación de la libertad sexual. Esta diferenciación responde a la naturaleza de los bienes jurídicos protegidos y se enmarca dentro del margen de apreciación legislativa reconocido constitucionalmente.

- En sede de amparo, el Tribunal Constitucional ha aplicado criterios de ponderación individualizados, como se observa en el expediente 03544-2023-PA/TC, lo que ha permitido excepciones concretas sin modificar los efectos generales de la norma. Este tipo de pronunciamientos no genera efectos *erga omnes*, pero evidencia la existencia de una tensión interpretativa entre la vigencia del impedimento y el derecho fundamental a ser elegido.
- El marco constitucional peruano admite la coexistencia de una regla general de impedimento y una tutela diferenciada en el plano jurisdiccional concreto, lo cual refleja un modelo de justicia electoral que busca armonizar la integridad del sistema democrático con la garantía de los derechos fundamentales, dentro de los parámetros del Estado constitucional de derecho.

Referencias

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Opinión Consultiva OC-28/21. La reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica.
- Dalla Vía, A. R. (2012). *Los derechos políticos y electorales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- Ferrajoli, L. (2011). El paradigma normativo de la democracia constitucional. *Res Publica*, 17, 355-367. <https://doi.org/10.1007/s11158-011-9169-8>
- García Roca, FJ (2007). La muy discrecional doctrina del margen de apreciación nacional según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración. *Teoría y Realidad Constitucional*, (20), 117-143. <https://doi.org/10.5944/trc.20.2007.6778>

Isakova, Y., & Sizko, IA (2024). Restricción del sufragio pasivo para un ciudadano con antecedentes penales según la legislación de la Federación Rusa. *Orden jurídico y valores jurídicos*. <https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-38-45>.

Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform* (2.a ed.). Cambridge University Press.

Constitución Política del Perú. (1993). Diario Oficial *El Peruano*.

Tribunal Constitucional del Perú. (2018a). Expediente 0015-2018-PI/TC. Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú.

Ley n.º 30717, Ley que modifica las leyes electorales respecto de impedimentos para postular a cargos de elección popular (2018). Diario Oficial *El Peruano*.

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). Expediente 00005-2020-PI/TC. Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú.

Ley n.º 31307, Código Procesal Constitucional (2021). Diario Oficial *El Peruano*.

Tribunal Constitucional del Perú. (2023). Expediente 03544-2023-PA/TC. *Caso Ciriaco Condori*.



JURADO NACIONAL DE ELECCIONES



ESEG
Escuela
Electoral y de
Gobernabilidad

I Congreso Internacional
**JUSTICIA ELECTORAL Y
GOBERNANZA** EN TIEMPOS DE **IA**

ISBN: 978-612-4453-55-7



9 786124 453557