



revista
ELECCIONES

Vol. 20, n° 22, julio-diciembre 2021

ISSN 1994-5272



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

22

COMITÉ CIENTÍFICO

DELIA FERREIRA RUBIO
Transparencia Internacional
Argentina

ALEJANDRO TULLIO
Universidad Nacional de San Martín
Argentina

SOFÍA VICENZI
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Costa Rica

HUGO PICADO LEÓN
Tribunal Supremo de Elecciones
Costa Rica

CYNTHIA MCCLINTOCK
Universidad George Washington
Estados Unidos

CHARLES D. KENNEY
Universidad de Oklahoma
Estados Unidos

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO
Instituto Nacional Electoral
México

FLAVIA FREIDENBERG
Universidad Nacional Autónoma de México
México

MILAGROS CAMPOS
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

CÉSAR LANDA
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú



ELECCIONES

Vol. 20, n.º 22, julio-diciembre 2021

ISSN versión impresa 1994-5272

ISSN versión electrónica 1995-6290

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
DIRECTOR

BENITO MARÍA PORTOCARRERO GRADOS
COORDINADOR

CRISTHIAN ARTURO JARAMILLO HUAMAN
EDITOR

TEMA CENTRAL:
PERÚ Y LAS ELECCIONES BICENTENARIO

La revista ELECCIONES puede ser descargada a texto completo a través de: <www.onpe.gob.pe>

Los contenidos de la revista ELECCIONES se encuentran referenciados en:

PROQUEST
<www.proquest.com>

LATINDEX
<www.latindex.unam.mx>

INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE
ABSTRACTS
<www.ipsa.org/publications/abstracts>

ULRICHWEB.COM
<www.ulrichweb.com>

HAPI
<<http://hapi.ucla.edu>>

E-LIBRO
<www.e-libro.com>

DIALNET
<<http://dialnet.unirioja.es>>

ADMINISTRACIÓN

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú
Central Telefónica: (511) 417-0630
Correo-e: <publicaciones@onpe.gob.pe>
URL: <www.onpe.gob.pe>

Corrección de estilo:
Laura de la Cruz Espinoza

Diseño y diagramación:
Doris Isabel García Núñez

Impresión:
Tarea Asociación Gráfica Educativa

Periodicidad: semestral
Impreso en el Perú
Tiraje: 280 ejemplares

Hecho el depósito en la
Biblioteca Nacional del Perú: 2002-5121

SUSCRIPCIÓN

Bibliotecas especializadas en temas electorales pueden solicitar la suscripción sin costo, previa evaluación. Las solicitudes se realizan a través de <publicaciones@onpe.gob.pe>.

REVISTA ELECCIONES

Fundada en 2002.
Publicación semestral (julio y diciembre) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) especializada en temas electorales. Está dirigida a un público académico, dirigencias partidarias, funcionarios electorales, organismos públicos y organizaciones sociales vinculadas al tema electoral.

Los artículos presentados en LA REVISTA son de responsabilidad exclusiva de las y los autores y no tienen por qué reflejar la opinión de la ONPE. La referencia de la autora o el autor y del Comité Editorial a un centro laboral sirve solo como información complementaria y no implica una posición oficial de aquella institución.

Todos los artículos remitidos a ELECCIONES son evaluados por el sistema *peer review*.

Presentación

En 2021, Perú llevó a cabo dos jornadas electorales, las Elecciones Generales y la Segunda Elección Presidencial, para elegir a las personas que ocuparían los cargos de la presidencia, vicepresidencias, Congreso de la República y Parlamento Andino. Este proceso electoral no fue un acontecimiento menor. Además de la intrínseca importancia que poseen las elecciones en el funcionamiento del sistema democrático, estos comicios se enmarcaron en un contexto histórico. Las Elecciones Generales 2021 se celebraron en el año del bicentenario de la independencia del Perú, durante la crisis sanitaria producida por la COVID-19 y, a su vez, fueron el quinto proceso de Elecciones Generales ininterrumpido, hito histórico en la historia de este país.

Debido a la relevancia de estos comicios para la democracia peruana, la *Revista Elecciones* dedica su edición número 22 al análisis de este proceso y sus particularidades. Para ello, *Elecciones* cuenta con la participación de destacadas investigadoras e investigadores de Argentina, Chile, Colombia, España, Estados Unidos, México, Paraguay y Perú. Los estudios presentados en este número emplean variados enfoques metodológicos, desde el análisis cuantitativo hasta el cualitativo, lo que enriquece sin duda la discusión y evaluación de este proceso.

La sección de Artículos inicia con el estudio de Piero Alessandro Corvetto Salinas, Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de Perú. Esta investigación aborda el desarrollo de las Elecciones Bicentenario en el contexto de la crisis sanitaria mundial producida por la COVID-19. Así,

Corvetto indaga si estos comicios influyeron en la participación electoral o el número de casos con COVID-19 detectados, pues estas dos fueron las principales preocupaciones que la opinión pública tenía con respecto al desarrollo de estas elecciones. Esta investigación proporciona un análisis detallado sobre las Elecciones Bicentenario y es de necesaria lectura para investigadoras e investigadores interesados en un examen completo de este tópico.

El artículo de Jorge Luis Salas Arenas, Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de Perú, aborda el rol de la justicia electoral en las Elecciones Bicentenario. Este manuscrito resalta la importancia de esta institución en el funcionamiento de la democracia peruana centrándose sobre todo en su desempeño durante estos comicios. Asimismo, esta investigación desarrolla un recuento de las reformas incorporadas para este proceso y sus resultados inmediatos.

Carmen Velarde Koechlin, Jefa Nacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) de Perú, y las y los investigadores Edith Sánchez Morán, Jacqueline Minaya Rodríguez y Danny Santa María Pinedo abordan uno de los aspectos más importantes de la gobernanza electoral: la elaboración del padrón. Este manuscrito detalla cómo se elaboró esta herramienta para las Elecciones Bicentenario destacando sobre todo la crisis sanitaria mundial que los organismos electorales tuvieron que enfrentar y las estrategias implementadas por esta institución para cumplir con su labor.

Las Elecciones Bicentenario también fueron escenario de la aplicación de las distintas reformas realizadas al sistema electoral peruano. En relación con este tópico, el artículo de Cynthia McClintock examina una de las reformas electorales más importantes de las últimas décadas: la introducción de la segunda vuelta o balotaje. Mediante el examen de los procesos electorales desde 1995 hasta 2021 y un enfoque cuantitativo, McClintock evalúa el efecto de esta medida en el comportamiento y la postura política de los partidos y las candidaturas.

En la misma línea, Beatriz Llanos y Juana Nina Tapia analizan una de las recientes reformas del sistema electoral peruano: la introducción de la paridad y alternancia. Tomando como referencia los resultados de las Elecciones Bicentenario, este manuscrito se centra en el estudio de la competitividad de las mujeres en este último proceso examinando si estas encabezaron las listas,

los gastos de campaña que reportaron y la cobertura mediática obtenida. Así, la investigación de ambas autoras es de necesaria revisión pues presenta un balance detallado de los efectos de la aplicación de la reforma de la paridad y alternancia.

Los resultados de las Elecciones Generales y la Segunda Elección Presidencial de 2021 son evaluados a profundidad en el texto de Daniel Encinas y Alejandra Fuentes. Este artículo emplea la autocorrelación espacial, el índice global de Moran y un análisis LISA para examinar las preferencias electorales de las y los peruanos. En específico, este estudio cuestiona la existencia de algunos presupuestos electorales (voto en el sur por la izquierda y voto por la derecha en Lima y la costa norte) y la homogeneidad interna del voto debatiendo estas preconcepciones mediante un enfoque cuantitativo.

El artículo de Milagros Campos y Katherine Zegarra analiza la composición del Congreso peruano, el sistema electoral por el que se rige y sus dinámicas desde el retorno a la democracia en 2001 hasta las Elecciones Bicentenario. Asimismo, este manuscrito destaca el impacto que las reformas electorales produjeron en la selección de congresistas. Mediante el uso de indicadores como el número efectivo de partidos y el índice de Pedersen, este estudio elabora un balance íntegro del Poder Legislativo peruano comparando cuantitativamente los últimos cinco procesos electorales y sus resultados.

Finalmente, esta sección culmina con la traducción al español del artículo de Paula Muñoz: “Latin America Erupts: Peru Goes Populist”, publicado por el *Journal of Democracy*. Este texto proporciona un examen minucioso de las Elecciones Bicentenario, las candidaturas que disputaron este proceso y los resultados. La autora destaca la polarización política en Perú y el contexto de crisis compleja a nivel político, económico y sanitario en el que se desarrolló el proceso electoral.

La sección de Varía se integra por el estudio de Luciana Manfredi, Adolfo Abadía y Juan Tomás Sayago. Este manuscrito aborda el uso de Twitter® como herramienta de comunicación política empleada por las y los posibles precandidatos a la presidencia de Colombia durante el paro nacional de 2021. Mediante la revisión de los tuits de cada una de las cuentas gracias al uso de un software estadístico, esta investigación estudia los mensajes de las y los políticos durante este contexto particular y cómo estos influyeron en la percepción de la ciudadanía.

Ariadna Gallo inicia la sección de Notas de Investigación con un manuscrito que estudia a profundidad la aplicación de las Primarias Abiertas Obligatorias y Simultáneas (PASO) argentinas. Tras diez años de la primera implementación de esta medida, este artículo examina sus resultados en el sistema de partidos de Argentina a la luz de las expectativas iniciales que las y los tomadores de decisión plantearon con las PASO. Asimismo, el estudio de Gallo proporciona nuevas líneas de estudio para la evaluación de medidas similares.

La sección de Análisis sobre Elecciones presenta textos que abordan los procesos electorales realizados en el segundo semestre de 2021 en América Latina. En estos manuscritos, la crisis mundial sanitaria producida por la pandemia y sus efectos en la gobernanza electoral es el común denominador. Los textos de Juan Cruz Olmeda y Julio César Soto (Argentina), Susana Riquelme Parra (Chile), Carlos Guadarrama Cruz (México) y Liliana Rocío Duarte-Recalde y Micaela Gonzalez-Tiepermann (Paraguay) brindan a las y los lectores un análisis breve y preciso sobre los comicios desarrollados en estos países, los partidos en competición, sus campañas electorales y los resultados de los mismos.

De esta manera, la edición N° 22 de *Elecciones* presenta una evaluación completa de las Elecciones Bicentenario peruanas generando una línea de conocimiento teórico y empírico de estos comicios, su desarrollo y sus posibles efectos, así como otros temas vinculados a este proceso. Esta publicación no sería posible sin el esfuerzo compartido entre el Director, el Editor, el Consejo Científico, el Comité de Redacción y las y los dictaminadores. La edición N° 22 se debe también al compromiso con la divulgación de conocimiento por parte del Director de la *Revista Elecciones*, Piero Corvetto Salinas, y al apoyo constante y desinteresado de la Dra. Flavia Freidenberg quien guía la mejora de los procesos editoriales de esta publicación. A ambos se dirige mi admiración y agradecimiento.

Cristhian Jaramillo
Editor
Revista Elecciones

Contenido

PRESENTACIÓN	3
ARTÍCULOS	
Los efectos de la pandemia en el sistema democrático peruano: la organización de las Elecciones Bicentenario <i>Piero Alessandro Corvetto Salinas</i>	15
Las Elecciones del Bicentenario. El rol del JNE en la administración de justicia electoral durante las Elecciones Generales 2021 <i>Jorge Luis Salas Arenas</i>	51
La elaboración del padrón electoral en tiempos de pandemia: las Elecciones Generales 2021 en Perú <i>Carmen Milagros Velarde Koechlin, Edith Rocío Sánchez Morán, Jacqueline Minaya Rodríguez y Danny Santa María Pinedo</i>	97
El impacto de la reforma de la segunda vuelta: Perú en perspectiva comparada <i>Cynthia McClintock</i>	135
La paridad aplicada: rendimiento electoral de las mujeres y condiciones de la competencia electoral bicentenario <i>Beatriz Llanos y Juana Nina Tapia</i>	169

¿Cómo elige Perú a sus representantes? <i>Milagros Campos y Katherine Zegarra Diaz</i>	197
La geografía política de las Elecciones Presidenciales de 2021 en Perú <i>Daniel Encinas y Alejandra Fuentes Diestra</i>	231
América Latina erupciona: Perú gira al populismo <i>Paula Muñoz</i>	283
VARIA	
Twitter, sentimientos y precandidatos presidenciales. Comunicación en tiempos de paro nacional <i>Luciana C. Manfredi, Adolfo A. Abadía y Juan Tomás Sayago</i>	309
NOTAS DE INVESTIGACIÓN	
Promesas, expectativas y resultados a diez años del debut de las PASO <i>Ariadna Gallo</i>	339
ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES	
Las elecciones primarias en Argentina en 2021: ¿anticipo de un cambio de rumbo? <i>Juan Cruz Olmeda y Julio César Soto Licea</i>	375
Primarias presidenciales Chile 2021: análisis tras la Constituyente <i>Susana Riquelme Parra</i>	389
Elecciones federales y locales México 2021: polarización, confrontación y continuidad a la mitad del gobierno de AMLO <i>Carlos Guadarrama Cruz</i>	403

Elecciones municipales en Paraguay 2021: confirmación de la hegemonía colorada en contexto de pandemia <i>Liliana Rocío Duarte-Recalde y Micaela Gonzalez-Tiepermann</i>	415
CICLO DE ELECCIONES	
Ciclo de elecciones julio-diciembre 2021 <i>Cristhian Jaramillo Huaman</i>	429
Política editorial	433
Editorial guidelines	439
Guía para autoras y autores	445
Guidelines for authors	453

The right side of the page features a decorative vertical border consisting of several parallel stripes in shades of blue and grey. The word "ARTÍCULOS" is centered horizontally on the page, positioned between the two main sections of these stripes.

ARTÍCULOS

Los efectos de la pandemia en el sistema democrático peruano: la organización de las Elecciones Bicentenario

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS

<pcorvetto@onpe.gob.pe>

Oficina Nacional de Procesos Electorales

Perú

ORCID: 0000-0003-1723-4340

[Resumen] Una de las características principales de la democracia es la celebración de elecciones competitivas y transparentes. Para ello, la administración electoral planifica y ejecuta estrategias, además de buenas prácticas que permitan a las y los ciudadanos ejercer su derecho al sufragio en comicios libres, seguros y justos. A inicios de 2020, la propagación y el contagio de la COVID-19 en diferentes países del mundo alteraron no solo patrones de conducta de la ciudadanía sino también la vida democrática. En algunos casos, la pandemia produjo la suspensión o retraso de las elecciones nacionales, municipales y/o consultas populares, así como la ejecución de estos procesos mediante la aplicación de protocolos sanitarios.

Perú, en 2021, llevó a cabo dos jornadas electorales nacionales para elegir los cargos de presidencia, vicepresidencias, Congreso de la República y Parlamento Andino. En ambos casos, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) dispuso la aplicación de protocolos y otras medidas para el desarrollo de estos comicios. Así, el accionar de la ONPE buscaba resolver dos preocupaciones generalizadas: la posibilidad de una menor participación electoral y el aumento del número de contagios. De esta manera, este artículo pretende presentar las actividades y buenas prácticas desarrolladas por esta institución, en el marco de las Elecciones Bicentenario, frente a la mencionada pandemia y cómo estas afectaron la participación electoral y el número de casos detectados con COVID-19. Estos dos indicadores servirán para demostrar la efectividad de los protocolos implementados.

[Palabras clave] Perú, elecciones bicentenario, pandemia, participación electoral, COVID-19.

[Title] The effects of the pandemic on the Peruvian democratic system: the organization of the Bicentennial Elections

[Abstract] One of the main characteristics of democracy is the holding of competitive and transparent elections. To this end, the electoral administration plans and executes strategies and practices that allow citizens to exercise their right to vote in free, secure, and fair elections. At the beginning of 2020, the spread and contagion of COVID-19 in different countries of the world altered the behavioral patterns of citizens and democratic life itself. In some cases, the pandemic led to the suspension or delay of national, municipal elections or popular consultations or the execution of these processes through the application of sanitary protocols.

Peru held two election days in 2021, in which Peruvians elected their president, vice presidents, Congress representatives, and Andean Parliament members. In both cases, the National Office of Electoral Processes (ONPE) implemented protocols and other measures to ensure safe elections. Thus, the actions

of the ONPE sought to address two widespread concerns: the possibility of lower voter turnout and the increase in the number of contagions. Therefore, this article aims to present the activities and good practices developed by ONPE in the Bicentennial Elections and how they affected electoral participation and the number of COVID-19 cases detected afterwards. These two indicators will serve to demonstrate the effectiveness of protocols and measures implemented.

[Keywords] Peru, Bicentennial Elections, pandemic, electoral participation, COVID-19.

[Recibido] 15/09/21 y [Aceptado] 25/10/21

CORVETTO SALINAS, Piero Alessandro. 2021. "Los efectos de la pandemia en el sistema democrático peruano: la organización de las Elecciones Bicentenario". *Elecciones* (julio-diciembre), 20(22): 15-50. DOI:10.53557/Elecciones.2021.v20n22.01

1. INTRODUCCIÓN

La crisis sanitaria producida por la COVID-19 supuso que distintos gobiernos del mundo implementen medidas de bioseguridad y protección que incluyeron cuarentenas, toques de queda, protocolos sanitarios, entre otras. Así, es innegable que la pandemia ha afectado de manera significativa la vida democrática de distintos países. En específico, cómo organizar comicios y garantizar el derecho al sufragio de la ciudadanía fue uno de los retos que la pandemia planteó a los organismos electorales.

Los países con sistemas democráticos respondieron de distintas maneras a esta disyuntiva. En algunos casos, las elecciones tuvieron que ser reprogramadas o se implementaron cambios en los sistemas electorales para permitir distintos modos de votación (voto postal, voto por internet, entre otros) o extender las jornadas. Estas medidas fueron acompañadas, en la mayoría de casos, con la creación e implementación de estrategias y/o buenas prácticas a aplicarse antes, durante y después de las elecciones.

En 2021, Perú llevó a cabo sus Elecciones Bicentenario. Estas se compusieron de dos jornadas: las Elecciones Generales y la Segunda Elección Presidencial. En la primera se eligieron los cargos de presidencia, vicepresidencias, Congreso de la República y Parlamento Andino, mientras que la segunda se produjo debido a que ninguna de las candidaturas presidenciales obtuvo más del 50% de votos válidos en la primera votación lo que propició el balotaje entre las dos primeras opciones.

La ONPE, organismo encargado de organizar los procesos electorales, se enfrentó al reto de planificar estos comicios durante la crisis sanitaria mundial. Para ello, en ambas elecciones, esta institución dispuso la aplicación de protocolos que previnieran el contagio de la ciudadanía y garantizaran su participación en elecciones seguras y transparentes. Sin embargo, en la opinión pública persistía la percepción de que el desarrollo de las elecciones produciría un aumento al número de contagios de COVID-19 y, en consecuencia, una disminución en la participación electoral.¹

1 En setiembre de 2020, de acuerdo a la encuestadora IPSOS, se reportó que un 44% de personas consideraba no votar por miedo a la pandemia (CANAL N 2020).

De esta manera, este artículo tiene como objetivo evaluar los protocolos, buenas prácticas e innovaciones que la ONPE aplicó durante las Elecciones Bicentenario y contrastar estas medidas con la participación electoral y el número de casos registrados por COVID-19 con el objetivo de evaluar su efectividad. Para ello, la presente investigación se divide en cuatro partes. En la primera se detallan los estudios que abordan la organización de procesos electorales durante la crisis sanitaria mundial COVID-19 y los múltiples enfoques empleados por los organismos electorales para garantizar elecciones seguras. En esta línea, el segundo apartado desarrolla las buenas prácticas, actividades y medidas implementadas por la ONPE destacando ciertas innovaciones que se impulsaron e implementaron en este contexto.

El tercer y cuarto apartado se centran en explorar el impacto de la pandemia tanto en la participación electoral y el número de casos COVID-19 registrados. Bajo este punto es necesario destacar que, aunque es metodológicamente complejo identificar el papel que jugó la pandemia y la ONPE en una variable como la participación electoral, sí es posible señalar un incremento en la presencia de electores y electoras entre las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial del mismo año. Esto denota una mayor confianza de la ciudadanía en la organización de los comicios y los protocolos implementados.

En contraste, el número de casos COVID-19 registrados sí es una medida que puede ser rápidamente cuantificada. Tomando en consideración la data provista por la Johns Hopkins University con respecto al número de casos diarios registrados, este estudio realiza una comparación del promedio de casos 30 días antes y 30 días después del desarrollo de las elecciones. De esta manera, se puede contrastar si existió o no un incremento en el número de casos debido al desarrollo de las elecciones. Así, se puede determinar, aunque sin poder establecer causalidades, el impacto del accionar de la ONPE en las Elecciones Bicentenario.

2. LA ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

La pandemia de la COVID-19 y las respuestas estatales frente a esta han alterado el desenvolvimiento regular de las instituciones democráticas y, en particular, de los procesos electorales. Es innegable que esta crisis sanitaria mundial

ha afectado de manera significativa la vida democrática de diferentes países. Un análisis provisto por IDEA Internacional demuestra, en cifras, que un número significativo de elecciones nacionales y subnacionales se aplazaron mientras que otras se llevaron a cabo en medio de la crisis sanitaria. Así, entre el 21 de febrero del 2020 y el 21 de octubre de 2021:

(...) al menos 79 países y territorios en todo el mundo decidieron posponer las elecciones nacionales y subnacionales debido a COVID-19, de estos al menos 42 países y territorios optaron por posponer las elecciones nacionales y los referéndums. Al menos 142 países y territorios decidieron celebrar elecciones nacionales o subnacionales según lo planeado originalmente a pesar de las preocupaciones relacionadas con COVID-19, de los cuales al menos 120 países celebraron elecciones nacionales o referéndums [sic] (IDEA INTERNACIONAL 2021).

Dos de los riesgos más importantes asociados a los procesos electorales es la postergación de estos y el riesgo de contagio (PALGUTA *ET AL.* 2021). Sin embargo, el efecto más preocupante de la pandemia —y posiblemente más estudiado— es la reducción de la participación electoral, factor clave para la legitimidad de una elección, que parece haberse agudizado en las localidades más afectadas por la COVID-19 (LANDMAN Y DI GENNARO 2020; NOURY *ET AL.* 2022; PICCHIO Y SANTOLINI 2021; CONSTANTINO *ET AL.* 2021; VÁZQUEZ-CARRERO *ET AL.* 2020; LEROMAIN Y VANNOORENBERGHE 2021).

Mientras que la postergación de las elecciones ha sido cuestionada debido a sus implicancias legales y democráticas (VÁZQUEZ 2020; RAMBAUD 2020; MATLOSA 2021), se ha abierto una discusión acerca de la gestión de elecciones durante la pandemia. Bajo este punto, el principal debate al que los organismos electorales tenían que enfrentarse era cómo reconfigurar las elecciones, a fin de hacerlos procesos seguros para la ciudadanía y los actores involucrados (MALEY 2020).

Los riesgos sanitarios que planteó la pandemia para la organización de los procesos electorales han dado lugar a una serie de respuestas e innovaciones por parte de los organismos electorales. En principio, estas respuestas abarcan los procesos sustantivos de cada fase del ciclo electoral, es decir, de los periodos pre-electoral, electoral y post-electoral (LANDMAN Y DI GENNARO 2020). Los desafíos importantes para las organizaciones electorales han girado en torno a garantizar la seguridad de la ciudadanía, mantener el orden y combatir las noticias falsas (SLIM 2020).

Específicamente, para la organización del proceso electoral se propusieron consideraciones y medidas referidas a temas administrativos y relativos a la jornada electoral. Respecto al primer punto, distintos autores y autoras enfatizan que los organismos electorales han visto trastocada su labor por el trabajo remoto o semipresencial y las dificultades para los contratos del usualmente numeroso personal temporal (MALEY 2020; MONTOYA 2020). En cuanto a la jornada electoral, un grupo de medidas más disruptivas planteadas por tomadores de decisión consistieron en la modificación del mecanismo del voto, mientras otras abordaron temas vinculados a la adaptación de los procesos de votación y escrutinio en este nuevo contexto (MALEY 2020).

En especial, las medidas para la jornada electoral (así como su difusión) han resultado un factor a considerar para explicar si existe o no un aumento de contagios por COVID-19 luego de una elección (MURATA *ET AL.* 2021) pues se reconoció que estas tenían la capacidad de incidir directamente a la participación electoral (MERKLEY *ET AL.* 2022). En esta línea, existen estudios realizados que dan cuenta que la percepción del riesgo de contagio ha afectado la asistencia a los locales de votación o la participación política en general (CHIRWA *ET AL.* 2021; FERNANDEZ-NAVIA *ET AL.* 2021; LIZAMA 2021; MELLO Y MOSCELLI 2021).

En América Latina, trece países llevaron a cabo procesos electorales en medio de la crisis sanitaria mundial producida por la pandemia. Estos fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En todos estos se desarrollaron elecciones de alcance nacional (presidenciales, legislativas o primarias) o elecciones subnacionales (municipales). En este marco, la aprobación de nuevos protocolos sanitarios elaborados por los organismos electorales se consideró una medida necesaria para los países de la región en donde las elecciones se llevaron a cabo durante el primer e inicios del segundo año de la pandemia, como Chile y República Dominicana (QUERIDO 2021).

El aprendizaje y las recomendaciones que se han desarrollado durante este periodo han permitido sintetizar buenas prácticas que pueden ser consideradas por los organismos electorales. En esa línea, organismos internacionales han elaborado lineamientos –como la “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia” elaborada por la Organización de Estados Americanos (OEA)

o el “Electoral Operations during the COVID pandemic. A practical guide for UN advisers” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)– y brindado diversas sugerencias. Estas últimas provinieron de instituciones como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), IDEA Internacional, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/Capel), la Unión Interamericana de Órganos Electorales (Uniore), la Fundación Internacional para la Asesoría de Sistemas Electorales (IFES), entre otras.

Asimismo, experiencias tempranas como la de República Dominicana sirvieron como referentes para la realización de elecciones con un nivel de participación regular y bajos niveles de contagio asociados al proceso electoral (CONDE 2021; QUERIDO 2021). La expansión de medidas y recomendaciones relacionadas al voto presencial se vienen aplicando en diferentes países con el fin de reducir las probabilidades de contagio (por ejemplo, para el caso ruso; Krivosova 2020). Por su parte, también se ha llamado la atención acerca de la necesidad que el Estado emplee enfoques inclusivos para promover el derecho al voto de grupos vulnerables (personas LGTBIQ+, personas con discapacidad, entre otras) afectados por la pandemia (MUÑOZ-POGOSSIAN 2021).

3. LAS ELECCIONES BICENTENARIO Y LA COVID-19: MEDIDAS IMPLEMENTADAS POR LA ONPE

En el caso peruano, las primeras elecciones propiamente realizadas en etapa de pandemia fueron las elecciones internas. Estas se realizaron entre el 29 de noviembre y el 6 de diciembre de 2020 y contaron con la particularidad de ser voluntarias para las y los electores. En consecuencia, el análisis de estos comicios no puede brindar datos fehacientes vinculados a la participación electoral y el efecto de este proceso sobre el número de casos.

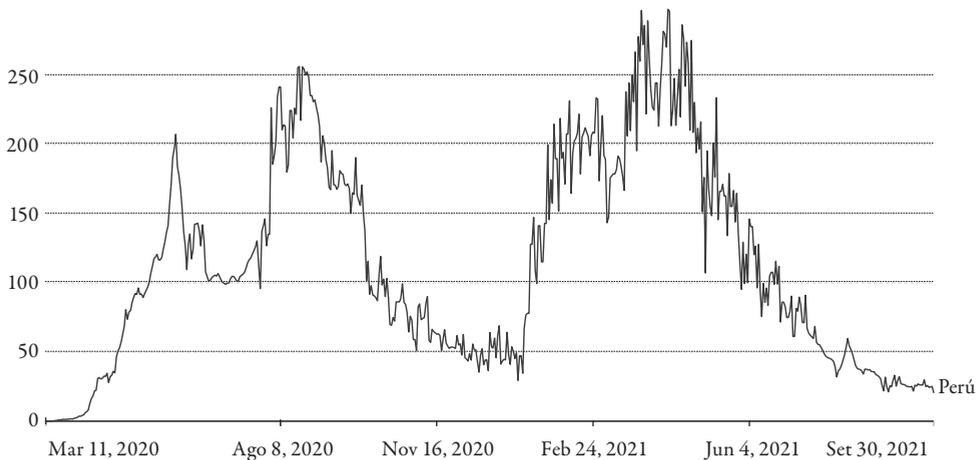
En contraste, las Elecciones Generales 2021, por sus características, sí pueden emplearse como marco de estudio para evaluar los efectos de las actividades y buenas prácticas implementadas por la ONPE frente a la mencionada pandemia. Esto debido a la obligatoriedad de la elección que permite la comparación de datos entre procesos electorales. Asimismo, la gran asistencia de electores y electoras permite determinar si la ejecución de estos comicios supuso un aumento de los casos de COVID-19 registrados.

En las Elecciones Generales de 2021 se eligieron los cargos de presidencia, vicepresidencias, congresistas y las y los representantes ante el Parlamento Andino. Esta elección se enmarcó en un contexto histórico pues estos comicios representaron el proceso electoral que celebraba el bicentenario de la independencia peruana y, a su vez, la ejecución por primera vez en la historia republicana de cinco Elecciones Generales ininterrumpidas, un hito en la democracia de este país.

Asimismo, es importante mencionar que Perú fue de los países más golpeados por la pandemia de la COVID-19 a nivel mundial. En Perú se registró una gran tasa de mortalidad que alcanzó incluso los 250 casos diarios confirmados por millón de personas (Gráfico 1). Esto debido a que a la crisis sanitaria se le sumó un período de crisis política y una gestión vulnerable del manejo de este contexto (LLERENA Y SÁNCHEZ 2020), lo que terminó demostrando las carencias existentes en el sistema de salud peruano. Las deficiencias de este sistema convirtieron al Perú en el país con la mayor tasa de mortalidad por millón de habitantes a nivel mundial y el que peor desempeño tuvo frente a la pandemia (LOWY INSTITUTE 2021). Este era el contexto en el que se encontraba Perú durante sus elecciones.

GRÁFICO 1

Casos confirmados de COVID-19 por millón de personas
(11 de marzo de 2020 - 30 de setiembre de 2021)



Elaboración propia con base en la data provista por la Johns Hopkins University.

Las elecciones peruanas, a diferencia de algunos casos en la región, no fueron postergadas ni modificadas. En consecuencia, y como se ha mencionado en el apartado anterior, dos de las mayores preocupaciones respecto al impacto de la COVID-19 en este proceso estaba referido a la posible reducción en la participación electoral y al riesgo de contagio. La ONPE cumplió con implementar distintas medidas para todas las etapas del ciclo (pre-electoral, electoral y post-electoral). Es decir, en términos generales, la ONPE respondió adecuadamente al nuevo escenario de incertidumbre generado por la pandemia. Específicamente, las medidas efectuadas por la ONPE se detallan en la Tabla 1, siguiendo el referido enfoque de ciclo electoral.

TABLA 1

Medidas para mitigar y manejar los riesgos ocasionados por la pandemia durante las elecciones de 2021 implementadas por la ONPE

Ciclo electoral	Riesgos	Impacto	Medidas implementadas por la ONPE
Periodo Pre-electoral			
Planificación y administración	Reuniones presenciales, trabajo presencial, dificultades para contratar personal	Bajo	- Trabajo remoto o semi-presencial.
			- Espacios de trabajo amplios, protegidos y continuamente desinfectados.
Capacitación	Capacitaciones presenciales que no garantizan el distanciamiento social	Bajo	- Pruebas de descarte de COVID-19.
			- Entrega de materiales de desinfección y protección.
			- Contratación de personal para la limpieza y desinfección.
			- Coordinaciones con el Ministerio de Salud.
			- Mesa de partes en línea y con horarios extendidos.
			- Protocolo para personal de las Oficinas Descentralizadas de Proceso Electoral (ODPE) y las Oficinas Regionales de Coordinación (ORC).
			- Capacitaciones virtuales a través de plataformas virtuales.
			- Capacitaciones presenciales con menor aforo, distanciamiento y con menor duración.
			- Chatbot en Telegram dirigidos a cada actor electoral.



Ciclo electoral	Riesgos	Impacto	Medidas implementadas por la ONPE
Monitoreo de las Organizaciones Políticas	Consultas presenciales	Bajo	- Solicitudes de información en línea. - Coordinaciones vía telefónica y correo electrónico.
Difusión	Canales de difusión reducidos, desconfianza acerca de la existencia del virus	Bajo	- Campaña “Vota Seguro”. - Nuevos medios de difusión (podcast y chatbot). - Plataforma web institucional con información accesible e infografías. - Mayor presencia institucional en medios de comunicación.
Asignación de locales de votación	Traslado de personas dentro del país para acudir a votar	Medio	- Campaña y plataforma “Elige tu local de votación” a nivel nacional.
Periodo Electoral			
Elecciones internas 2020	Aglomeraciones, baja participación, bajo cumplimiento de pautas de prevención	Alto	- Protocolo de bioseguridad y prevención contra la COVID-19. - Uso del alcohol en gel, pediluvios y medida de temperatura para los distintos actores electorales. - Control del cumplimiento de estas medidas por parte del personal de la ONPE.
Jornadas electorales (EG 2021 y SEP 2021)	Aglomeraciones, baja participación, bajo cumplimiento de pautas de prevención de la COVID-19	Alto	- Protocolo sobre actividades a realizarse en los locales de votación y espacios abiertos. - Protocolos dirigidos a electores, miembros de mesa, observadores y periodistas. - Uso del alcohol en gel y pediluvios. - Control del cumplimiento de estas medidas por parte del personal de la ONPE. - Las medidas establecidas incluyen: voto escalonado distribuido en franjas horarias según el último dígito de su DNI, ampliación del horario, expansión de locales de votación, locales de votación en espacios abiertos y medición de temperatura. - Incentivos económicos para miembros de mesa. - Medidas para promover el derecho al voto de grupos vulnerables.
Entrega de resultados	Centro de cómputo	Alto	- Disposiciones para el acceso al centro de cómputo.



Ciclo electoral	Riesgos	Impacto	Medidas implementadas por la ONPE
Periodo Post-electoral			
Investigación y evaluación del proceso para el aprendizaje institucional	Reuniones presenciales y trabajo presencial	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematización de información levantada a través de métodos no presenciales (formularios y entrevistas virtuales). - Trabajo remoto o semi-presencial. - Espacios de trabajo amplios, protegidos y continuamente desinfectados. - Actualización del reglamento de organización y funciones.

Elaboración propia con base en el estudio de Landman y Di Gennaro (2020).

Nota: Mayor información sobre las medidas implementadas por la ONPE se puede encontrar en los “Protocolos de Seguridad y Prevención contra el COVID-19” aplicados para las Elecciones Internas de 2020 (Resolución Jefatural N° 0382-2020-JN/ONPE), las Elecciones Generales 2021 (Resolución Jefatural N°0079-2021-JN/ONPE) y la Segunda Elección Presidencial 2021 (Resolución Jefatural N° 0103-2021-JN/ONPE).

La revisión de esta tabla permite destacar e identificar dos oportunidades de innovación en la respuesta institucional de la ONPE a esta crisis sanitaria producida por la COVID-19 durante las elecciones. Estas innovaciones se centraron en la selección de los locales de votación, su rápida instalación, la implementación de protocolos de bioseguridad y la defensa del derecho al sufragio. Todas estas medidas tenían como objetivo prevenir el número de contagios y promover la participación electoral de la ciudadanía.

3.1 INNOVACIONES VINCULADAS A LOS LOCALES DE VOTACIÓN: LA PLATAFORMA “ELIGE TU LOCAL DE VOTACIÓN”, EL INCREMENTO EN EL NÚMERO DE LOCALES Y LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS PARA MIEMBROS DE MESA

La primera innovación que se diferencia significativamente del resto de casos en América Latina es la plataforma web denominada “Elige tu local de votación”. Esta innovación tecnológica permitía a las y los ciudadanos seleccionar tres locales cercanos a su domicilio. Luego, la ONPE seleccionaba el local de votación óptimo para que cada persona no tuviera que trasladarse largas distancias ni mantenerse más tiempo del debido en contacto con otras personas.

De esta manera, las y los ciudadanos podían realizar la selección de su nuevo local incluso si es que se habían mudado a otro distrito o provincia dentro de su departamento de residencia declarado en su Documento Nacional de Identidad (DNI). Bajo este punto es necesario alcarar que este servicio no suponía la elección de un local de votación fuera del departamento de residencia registrado en el DNI. Asimismo, esta innovación tecnológica, que se había aplicado en otros procesos electorales en solo algunos departamentos, en esta ocasión estuvo al servicio de todo el electorado a nivel nacional. Posteriormente, el 28 de enero de 2021, la ONPE señaló a qué lugar de votación la o el elector debía asistir.

En conjunción con esta medida, la ONPE incrementó el número de locales a más del 125% con respecto a comicios anteriores. Históricamente, la institución desplegaba un esfuerzo logístico al alcance de pocas entidades nacionales al instalar en tiempo record un aproximado de 5,000 locales; sin embargo, la necesidad de desconcentrar el número de electores por local de votación, debido a la pandemia, llevó a que en el territorio nacional se habilitaran 11.687 locales y 223 en el extranjero.

Cabe destacar que esta segunda estrategia fue complementada por lo señalado en la octava disposición transitoria de la Ley N° 31038 que facultó a la ONPE a considerar otro tipo de recintos diferentes a los centros educativos (tradicionalmente utilizados como locales de votación). De esta manera, meses antes de la celebración de la primera jornada, la ONPE dio inicio a una campaña de sensibilización y coordinación con instituciones públicas y privadas para disponer de espacios abiertos tales como complejos deportivos, parques, estacionamientos, explanadas y avenidas a fin de transformarlos en locales de votación.

Por otro lado, las Elecciones Generales de 2021 también significaron un cambio significativo para los miembros de mesa pues este era el primer proceso electoral en el cual el Estado peruano dispuso un incentivo económico por su participación activa en estas elecciones. Así, cada miembro de mesa recibió 120 soles por jornada electoral (aproximadamente 30 dólares). De esta manera, se garantizó una mayor participación de este sector y la apertura de las mesas de sufragio para el desarrollo tranquilo y ordenado de este derecho cívico por parte de la ciudadanía.

3.2 INNOVACIONES VINCULADAS AL PROCESO DE VOTACIÓN: APROBACIÓN Y MEJORA CONTINUA DE SIETE PROTOCOLOS DIRIGIDOS A ACTORES ELECTORALES

En el marco de las elecciones bicentenario, la ONPE implementó siete protocolos de bioseguridad y prevención contra la COVID-19 (Resolución Jefatural N° 0079-2021-JN/ONPE) para las Elecciones Generales de 2021 y actualizó estos para la Segunda Elección Presidencial del mismo año (Resolución Jefatural N° 0103-2021-JN/ONPE). Estos protocolos fueron elaborados por la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional de la ONPE en coordinación con el Ministerio de Salud (específicamente, con el Viceministerio de Salud Pública) y estuvieron dirigidos a los diferentes actores electorales intervinientes en los comicios.

En este sentido, el primero de los protocolos se centró en las actividades realizadas por el personal de las Oficinas Descentralizadas de Proceso Electoral (ODPE) y las Oficinas Regionales de Coordinación (ORC). De esta manera, se reguló el uso de equipos de protección personal provistos por la ONPE en todas las actividades del personal y se detalló el proceso de desinfección constante de los espacios de trabajo mediante el uso de alcohol en gel, medida de la temperatura al personal y el pediluvio.

El segundo protocolo abordó el tema de las actividades a realizarse en los locales de votación y espacios abiertos. En este se indicaba el uso mandatorio de pediluvios y alcohol al ingreso a los locales, así como la toma de temperatura. Asimismo, se estableció que si un elector o electora superaba los 37,5 °C de temperatura, no se le permitiría a esta persona el ingreso al local de votación.

Bajo este punto, es necesario destacar que la ONPE creó un aplicativo con el fin de registrar, en todos los locales de votación, a aquellas personas que sobrepasaron el nivel de temperatura establecido en el protocolo previamente descrito. Esto se hizo ya que el ingreso de estas personas a sus locales se vio impedido y, por ende, su capacidad de sufragar. El registró sirvió para poder exonerar a dichos ciudadanos de la sanción monetaria dispuesta en la legislación vigente, que estipula la obligatoriedad del voto. Asimismo, el aforo de los locales de votación se redujo al 25% y se emplearon señaléticas para fomentar el respeto de la distancia social y las medidas de bioseguridad.

El tercer protocolo estuvo dirigido a las y los electores, para quienes se establecían las medidas de bioseguridad y prevención antes mencionadas (distancia social, medición de temperatura, uso del pediluvio y alcohol) y también se les recomendaba llevar su propio lapicero para marcar la cédula y firmar la lista de electores con el fin de minimizar cualquier tipo de contacto.

De igual forma, se recomendaba asistir en un horario escalonado de acuerdo al último número de su Documento Nacional de Identidad (DNI), esta medida buscaba distribuir equitativamente la cantidad de personas que asistieran al local de votación y evitar los tumultos. Asimismo, se definió un horario de votación reservado para adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y de riesgo. Este horario fue de 7:00 a.m. a 9:00 a.m. de la mañana para las Elecciones Generales, pero luego de evaluar el desarrollo de la jornada electoral, este horario fue actualizado para la Segunda Elección Presidencial. El cambio consistió en colocar el horario reservado para personas vulnerables entre las 2:00 p.m. y las 4:00 p.m. De esta manera, debido a que todas las mesas de votación ya estaban instaladas tras el mediodía, este sector vulnerable tenía la seguridad de votar sin contratiempos. A esto se le suma que las personas vulnerables tenían la atención preferencial del personal de la ONPE durante toda la jornada.

TABLA 2

Voto escalonado sugerido por la ONPE en las Elecciones Generales y la Segunda Elección Presidencial 2021

Elecciones Generales		Segunda Elección Presidencial	
Último dígito del DNI	Horario sugerido	Último dígito del DNI	Horario sugerido
Horario reservado para adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y de riesgo.	De 7 a 8 a.m.	1	De 7 a 8 a.m.
	De 8 a 9 a.m.	2	De 8 a 9 a.m.
1	De 9 a 10 a.m.	3	De 9 a 10 a.m.
2	De 10 a 11 a.m.	4	De 10 a 11 a.m.
3	De 11 a 12 m.	5	De 11 a 12 m.
4	De 12 m. a 1 p.m.	6	De 12 m. a 1 p.m.

→

→

5	De 1 a 2 p.m.	7	De 1 a 2 p.m.
6	De 2 a 3 p.m.	Horario reservado para adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y de riesgo.	De 2 a 3 p.m.
7	De 3 a 4 p.m.		De 3 a 4 p.m.
8	De 4 a 5 p.m.	8	De 4 a 5 p.m.
9	De 5 a 6 p.m.	9	De 5 a 6 p.m.
0	De 6 a 7 p.m.	0	De 6 a 7 p.m.

Elaboración propia con base en la información provista por la ONPE (2021A Y 2021B).

El cuarto protocolo se dirigió a las actividades en la mesa de sufragio y la protección de los miembros de mesa. En este se diferenciaba y asignaba las labores de prevención de los miembros de mesa ante la COVID-19. Además, se indicó que la ONPE otorgaría el equipamiento de protección personal y alcohol para la desinfección de las y los electores. El quinto protocolo se centró en las y los personeros especificando las medidas que se tomarían durante la jornada electoral y se delimitaba los espacios usados por estos, respetando el distanciamiento físico.

El sexto y séptimo de los protocolos tuvieron como protagonistas a las y los observadores y las y los periodistas respectivamente. En estos se explicitaban las medidas que se tomarían en los locales y la necesidad de su previa identificación, desinfección y toma de la temperatura. Asimismo, en el caso de las y los periodistas, se designaban los espacios a los que podrían acceder para no generar aglomeración de personas.

Las estrategias diseñadas e implementadas por la ONPE procuraron la optimización de los servicios electorales en el complejo escenario sanitario que enfrentaba Perú, siendo el objetivo principal la defensa por igual de los dos derechos fundamentales que estuvieron en juego durante estos procesos electorales: salvaguardar la salud pública y garantizar el ejercicio del derecho constitucional al sufragio por parte de toda la ciudadanía. A continuación, se presentan las estrategias mencionadas, agrupadas de acuerdo a su objetivo específico.

TABLA 3

Cumplimiento de la ONPE de las recomendaciones relacionadas con la organización electoral e innovaciones

Temas/Procesos	Subtemas/subprocesos	Aspectos recomendados a los organismos electorales	C*	I**
Continuidad de las operaciones	Garantizar la continuidad de las operaciones	Disposiciones temporales de trabajo, revisión de las plataformas tecnológicas para trabajo remoto, protección de data y seguridad de internet, distribución de equipo de protección y desinfección, mantenimiento de sedes, convenios con organismos de salud, planear el regreso gradual.	Sí	-
	Fortalecer la planificación	Coordinaciones con autoridades del sector salud, evaluar la disponibilidad de proveedores, evaluar el impacto de medidas de inmovilización, revisión de presupuestos, relaciones interinstitucionales de cooperación, planes de contingencia.	Sí	-
Reclutamiento y capacitación de personal	Reclutamiento	Anticipar la reducción en la oferta de personal, mejorar el proceso de contratación, mejorar el número de personal de reserva.	Sí	-
	Programas de capacitación	Métodos de capacitación remotos (en vivo o asincrónicos), adaptaciones para la capacitación en persona.	Sí	-
	Contenido	Capacitar en normas relevantes, medidas de salud y de protección de la salud de otros; sensibilización.	Sí	-
Capacitación de votantes	Mensajes educativos	Las razones para llevar a cabo elecciones, cambios debido a la pandemia, medidas para determinado tipo de votantes, medidas preventivas e instrucciones sobre cómo actuar.	Sí	-
	Estrategias educativas	Estrategias de alcance y focalización a grupos sin acceso a medios electrónicos, estrategias contra la desinformación, capacitación en alfabetismo digital.	Sí	-

→

→

Medidas para el voto presencial	Selección de locales de votación	Idoneidad de la ubicación, de las instalaciones y del número de mesas de votación.	Sí	Sí
	Opciones de voto presencial	Aumento de locales de votación, manejo de tiempo para el voto (ampliación del horario y voto por grupos).	Sí	-
		Voto para categorías de votantes vulnerables.		
El proceso de votación	Medidas de distanciamiento físico, manejo de materiales, medidas de higiene.	Sí	Sí	
	Voto para votantes en riesgo o que muestran síntomas.			
Conteo y tabulación de resultados	Conteo	Uso de ropas protectoras (guantes, máscaras, entre otros).	Sí	-
	Tabulación de resultados	Selección de espacios debidamente acondicionados, simplificación de procesos y aplicación de tecnologías nuevas.	Sí	-
	Anuncio de resultados	Difusión en tiempo real, distanciamiento en eventos.	Sí	-

Elaboración propia con base en el estudio de la United Nations Development Programme (2020).

*Cumplimiento de las medidas sugeridas.

**Innovación.

3.3 INNOVACIONES VINCULADAS A GRUPOS VULNERABLES: EL PROTOCOLO PARA GARANTIZAR EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS TRANS EN LA JORNADA ELECTORAL Y EL PILOTO BILINGÜE

Entre las prácticas desarrolladas por la ONPE para garantizar el derecho al sufragio de grupos históricamente excluidos y vulnerables destaca sobre todo el “Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral”. Este Protocolo fue implementado por primera vez en Perú en 2021 en las Elecciones Generales y la Segunda Elección Presidencial. De esta manera, Perú fue el tercer país, tras Colombia y México, en contemplar directrices que aseguren la participación en los procesos electorales y en la vida pública de las personas trans.

El Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral fue aprobado el 8 de marzo de 2021 mediante la Resolución Jefatural N° 0062-2021-JN/ONPE con Código OD20-GOECOR/JEL. Este

Protocolo, elaborado a través de un proceso participativo, tiene como objetivo promover medidas que garanticen el ejercicio del voto libre y secreto de la ciudadanía trans, en igualdad de condiciones y libre de discriminación. Entre sus contenidos, el Protocolo cuenta con pautas generales y específicas dirigidas a diferentes actores electorales. Asimismo, establece un mecanismo de reclamos y quejas para personas trans vulneradas durante la jornada electoral.

La entonces Sub Gerencia de Investigación e Información Electoral (SGIIE) de la Gerencia de Información y Educación Electoral (GIEE) tuvo a cargo el desarrollo de estudios sobre el ejercicio del derecho al voto de grupos vulnerables, dentro de los cuales se cuentan a las personas trans. Así, se realizó un estudio sobre las experiencias electorales de la ciudadanía trans y de género diverso durante la implementación de este Protocolo en las Elecciones Generales 2021. Este estudio tuvo como principal objetivo identificar aspectos de mejora y proponer recomendaciones aplicables a las Elecciones Regionales y Municipales de 2022. De mayo a julio de 2021, se realizaron entrevistas, encuestas y sondeos a personal de la ONPE, votantes trans y representantes de organizaciones LGTBIQ+. De esta manera, se recogió información vinculada a diferentes aspectos del Protocolo y temas emergentes relacionados a las experiencias electorales de las personas trans. Para el desarrollo de este estudio, la ONPE realizó un trabajo conjunto con el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), a través de su Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. En específico:

- a) Se realizaron sondeos virtuales durante la primera y segunda jornada electoral a votantes trans. En el primero participaron 46 personas y en el segundo 33.
- b) Se realizaron encuestas virtuales a las y los coordinadores de locales de votación antes y después de la primera jornada electoral. En la primera encuesta participaron 4.319 personas y en la segunda 5.051.
- c) Se utilizó información de encuestas nacionales aplicadas a las y los coordinadores de locales de votación (3.263), las y los coordinadores de mesa (4.693) y miembros de mesa (10.818) durante la Segunda Elección Presidencial.

- d) Se realizaron entrevistas a 15 personas trans y 21 representantes de organizaciones. Las entrevistas fueron grabadas y luego transcritas textualmente para su posterior análisis. Estas entrevistas fueron realizadas con el apoyo y la participación de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del JNE.

Sumado a esto y en coordinación con el JNE, la ONPE organizó dos reuniones de asistencia técnica vinculadas a la implementación del Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral. La primera con la participación del Instituto Nacional Electoral (México) realizada el 26 de julio de 2021 y la segunda con la Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia) desarrollada el 29 de setiembre del mismo año. Actualmente, la ONPE se encuentra evaluando la efectividad de estas medidas con el fin de proponer posibles mejoras.

Por su parte, el piloto bilingüe se circunscribe en el Programa de Educación Electoral dirigido a las y los ciudadanos de centros poblados que la ONPE implementa desde 2017. Este programa es parte de una actividad conjunta promovida por dos órganos de la ONPE: la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto y la Gerencia de Información y Educación Electoral, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De esta manera, el servicio de atención a solicitudes para la instalación de mesas de sufragio en pequeños centros poblados rurales es aprovechado para, adicionalmente, educar en ciudadanía y promover una mayor participación en la vida pública.

Así, las y los ciudadanos que tienen dificultades y limitaciones (distancia, transporte, costos, entre otros factores) para acceder a su derecho al sufragio fortalecen sus capacidades y adquieren nuevos conocimientos relacionados a la participación política y la democracia. Luego de la visita, la ONPE generalmente dispone la instalación de la mesa de sufragio, acercándola a los ciudadanos más vulnerables.

Las actividades educativas en este programa se realizan de manera presencial y el tratamiento de los contenidos se basa en una metodología que promueve la participación a través de la presentación de fotografías y el diálogo. Estas actividades se desarrollaron en los propios centros poblados (municipalidades, colegios, plazas, etc.) con la finalidad de promover el ejercicio en el derecho a participar en la vida pública de los ciudadanos y ciudadanas.

Es importante señalar que en 2020, debido a la crisis sanitaria producida por la COVID-19, el número de actividades educativas presenciales disminuyeron. En este sentido, para las Elecciones Bicentenario, se implementó el piloto bilingüe en el que ciertos distritos seleccionados recibieron información sobre el proceso electoral traducido al quechua, aimara y otras lenguas con el objetivo de acercar la educación electoral a estas comunidades.

Es necesario destacar que estos esfuerzos para proveer a la ciudadanía de materiales en idiomas distintos al castellano datan desde las Elecciones Generales de 2016, en 2021 el piloto bilingüe se centró en una capacitación completamente intercultural. En términos generales, los materiales elaborados fueron: microprogramas radiales, afiches de capacitación, láminas de capacitación, videos de capacitación electoral y audios de capacitación intercultural en quechua chanka, quechua cusco-collao, quechua áncash, aimara, ashaninka del ene tambo - satipo, awajún del río nieva y tributarios, shipibo-konibo y matsigenka.

TABLA 4

Información en idiomas distintos al castellano producido como parte del Programa de Educación Electoral

Proceso electoral	Tipo de información	Idiomas
Elecciones Generales 2021	Microprogramas radiales para MM y electores	Quechua chanka, quechua Cusco-Collao, quechua Áncash, aimara, ashaninka del Ene Tambo - Satipo, awajún del Río Nieva y Tributarios, shipibo-konibo y matsigenka.
	Láminas de capacitación intercultural (tipo sierra y tipo selva)	Quechua chanka, aimara, ashaninka, awajún, shipibo-konibo y matsigenka .
	Audios de capacitación intercultural	Quechua chanka, aimara, ashaninka, awajún, shipibo-konibo y matsigenka .
	Calendario electoral de capacitación intercultural	Quechua chanka, aimara, ashaninka, awajún, shipibo-konibo y matsigenka .
Segunda Elección Presidencial 2021	Guías metodológicas de capacitación intercultural bilingüe	Quechua chanka y aimara.
	Video de capacitación electoral	Quechua chanka y aimara.
	Afiches de capacitación intercultural bilingüe	Shipibo, matsigenka, aimara, awajún, ashaninka y quechua chanka.

Elaboración propia con base en la información provista por la Subgerencia de Capacitación y Educación Electoral.

4. LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DURANTE LAS ELECCIONES BICENTENARIO

Aunque es metodológicamente complejo identificar el papel de la pandemia de manera aislada como factor de abstencionismo en América Latina (DABÈNE 2021), en el caso peruano, encontramos indicios de que existió un incremento en la participación a pesar de este contexto. Esto debido a una serie de factores dentro de los cuales la confianza en la seguridad de los locales de votación y en el cumplimiento de las medidas de prevención y protección jugó un papel central.

Antes de evaluar la data correspondiente a la participación electoral en las Elecciones Bicentenario, es necesario señalar que existen distintos factores que influyen en una mayor o menor asistencia de personas a la jornada electoral. Explicar por qué la ciudadanía asiste o se ausenta de las urnas ha sido una interrogante que ha intentado ser respondida desde distintas disciplinas. Inicialmente, y de acuerdo a la escuela de la geografía electoral, fueron consideradas como variables explicativas la historia y las características sociales y culturales de las regiones (HAIME 2017). Sin embargo, a esta inicial explicación se le añadieron estudios de otras especialidades.

Estudios como los de Paul Lazarsfeld, Angus Campbell, Philip Converse, Warren Miller y David Strokes introdujeron variables sociológicas y psicológicas a esta discusión destacando sobre todo la importancia que poseen las organizaciones sociales y la participación de la ciudadanía dentro de estas (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS 2006). A esto se le suma la determinante investigación de Anthony Downs (1957) que aproxima el análisis de la participación política desde la racionalidad económica. Es decir, las y los ciudadanos deciden su participación en base a un análisis de costos-beneficios.

Al respecto, algunas investigaciones comparadas en la región que se basan en datos de encuestas llegaron a la conclusión de que existe un modelo que resulta como un predictor de la participación política de la ciudadanía: el “modelo de recursos”. Este modelo, desarrollado por Brady *et al* (1995), argumenta que la participación electoral está impulsada por el tiempo, el dinero y las habilidades cívicas de cada individuo. No obstante, en esta línea es necesario destacar que estos recursos se distribuyen de manera desigual entre los grupos socioeconómicos (HAIME 2017). En América Latina, y sobre todo en

Perú, en donde las brechas sociales son especialmente notorias, los recursos que favorecen a una mayor participación se encuentran especialmente dispersos entre cada persona.

En consecuencia, aquellos ciudadanos y ciudadanas con un estatus socioeconómico más alto tienen más probabilidad de acceso a estos recursos que les permiten soportar los costos de votar y por tanto es más probable que sean estos los que asistan (ALMOND Y VERBA 1963; VERBA Y NIE 1972; WOLFINGER Y ROSENSTONE 1980). Estas personas tienen más tiempo para participar en la política, cuentan con mayor información y pueden movilizarse para votar (VERBA Y NIE 1972; ROSENSTONE 1982). En consecuencia, se espera que sean estos grupos los que presenten un mayor nivel de compromiso con los procesos electorales.

A esta lectura, es posible añadirle la perspectiva de Ghiutā (2014) quien plantea otros factores a considerar en el debate de la participación electoral. Este autor sostiene que existen variables circunstanciales e impredecibles que pueden alterar el comportamiento de las y los electores en la participación y que no se encuentran dentro del modelo de recursos. Este tipo de factores se deben en gran parte al tipo de proceso electoral en el que la persona participe. De esta forma, situaciones excepcionales en donde exista una gran polarización política o eventos cruciales sociales o económicos motivarán a las y los electores a participar en las elecciones (JARAMILLO 2019). Sumado al posible contexto político, dentro de estos factores también es posible considerar variables climáticas como lluvias, desastres naturales y otros fenómenos meteorológicos que, de ocurrir, afectan de manera significativa al voto de las personas.

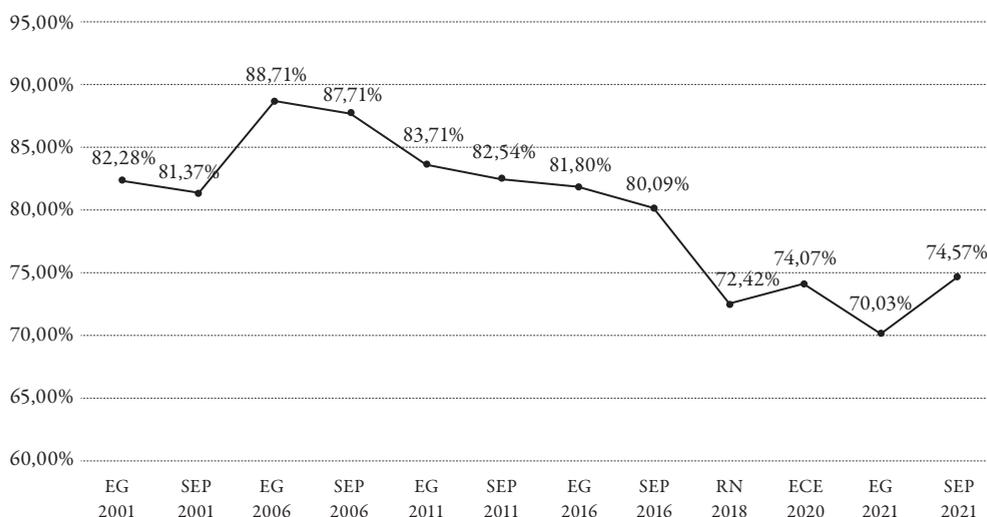
Nohlen (2004A) agrega factores estructurales que deben tomarse en consideración como la existencia de culturas étnicas, el nivel de educación, las características de la cultura de cada país y la concepción individual que tenga cada persona sobre el voto y la democracia. En estudios posteriores, Nohlen (2004B) presenta otras variables a considerar como el grado de movilización del electorado, el desempeño del gobierno saliente y las expectativas que las personas tienen para con la oferta política. Analizando el contexto peruano, Tuesta Soldevilla (2003) sostiene la posibilidad de evaluar factores psicológicos como la apatía e indiferencia con la política, la desideologización y la desconfianza con el sistema democrático.

Bajo este punto, la pandemia producida por la COVID-19 es sin duda un factor que afectó a la participación electoral. Debido a la posibilidad de contacto y contagio durante las elecciones, se reprodujo la narrativa que suponía que el desarrollo de los comicios aumentaría el número de infectados. En consecuencia, las y los electores tuvieron mayores miramientos a participar en las elecciones.

Para las Elecciones Bicentenario, tanto las Elecciones Generales como la Segunda Elección Presidencial, el padrón electoral habilitaba a 25.287.954 personas para participar. Como se ha mencionado en el apartado anterior, en ambos procesos se implementaron medidas para prevenir los contagios incluyendo recomendaciones vinculadas al voto escalonado. El Gráfico 2 evidencia una comparación en el porcentaje de participación registrado en los procesos electorales nacionales (Elecciones Generales, Referéndum Nacional y las Elecciones Congresales Extraordinarias) entre 2001-2021.

GRÁFICO 2

Participación electoral en el Perú en porcentaje (2001-2021)



Elaboración propia con base en la información provista por la ONPE (2021a y 2021b). EG: Elecciones Generales; SEP: Segunda Elección Presidencial; RN: Referéndum Nacional; ECE: Elecciones Congresales Extraordinarias.

Un análisis estadístico de la participación electoral desde el retorno a la democracia en el año 2000 demuestra la existencia de un patrón decreciente, aunque con ciertas excepciones notables. En principio, desde las Elecciones Generales del 2006 el porcentaje de participación disminuyó de manera constante con una caída significativa entre la Segunda Elección Presidencial de 2016 y el Referéndum Nacional de 2018 en donde el porcentaje bajó en 7,67 puntos porcentuales.

La participación electoral es irregular a partir de los comicios de 2018. Tras el aumento de 1,65% entre las elecciones de 2018 y 2020, el porcentaje de personas que asistieron a votar sufrió la segunda mayor caída desde el retorno de la democracia: las Elecciones Generales de 2021 solo registraron el 70,03% de participación electoral (4,04% menos que el proceso anterior).

En esta línea, es necesario considerar que las Elecciones Generales de 2021 fueron los primeros comicios nacionales de participación obligatoria durante la pandemia de la COVID-19. Esto, sin duda, supuso una menor intención de participar en este proceso por parte de la ciudadanía debido al temor a contagiarse durante estos comicios. No obstante, la Segunda Elección Presidencial 2021, a pesar de efectuarse durante la pandemia de la COVID-19, registró una participación de 74,57% (4,54% más que la jornada electoral previa). Desde el 2000, en ningún caso la participación electoral de la segunda vuelta había excedido a la primera siendo la Segunda Elección Presidencial 2021 los primeros comicios que no siguieron este patrón.

Un aumento en la participación electoral en la Segunda Elección Presidencial 2021 puede interpretarse, en parte, como el resultado de las buenas prácticas y medidas implementadas por la ONPE que garantizaron el voto seguro de las y los ciudadanos. Una vez familiarizados con el proceso dispuesto por la ONPE, se produjeron mayores incentivos para participar en este proceso. Asimismo, es necesario considerar que, como señalan Anduiza y Bosch (2004), el contexto político tuvo una influencia significativa en este proceso. Es posible intuir que la polarización generada por los dos partidos políticos participantes también produjo un mayor interés en estos comicios.

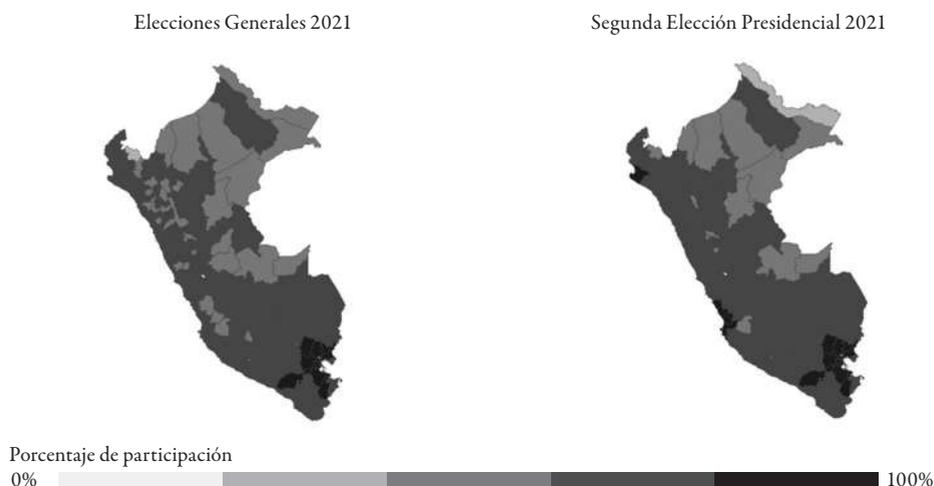
El análisis de mapas coropléticos de la participación electoral de las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021 demuestra un evidente incremento en la participación electoral entre las diferentes

circunscripciones. En las Elecciones Generales 2021, el porcentaje promedio de participación electoral fue de 70,69% con un rango mínimo de 60,11% (Amazonas) y un máximo de 81,91% (Puno). Los departamentos con mayor participación en este proceso fueron Puno (81,91%), Arequipa (78,78%), Tacna (77,80%), Moquegua (77,20%) e Ica (75,97%).

En contraste, los datos de la participación electoral en la Segunda Elección Presidencial 2021 demuestran un aumento significativo si se compara esta jornada con la previa. De esta manera, el porcentaje de electores que asistieron a las urnas se registró en un rango de 61,92% (Loreto) a 82,09% (Puno). Al comparar ambos comicios se evidencia que en todos los departamentos la participación aumentó. Los mayores incrementos se registraron en Piura (+8,59%), Cajamarca (+6,70%) y La Libertad (+5,43%).

GRÁFICO 3

Mapa coroplético de la participación electoral en las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021 en las provincias de Perú



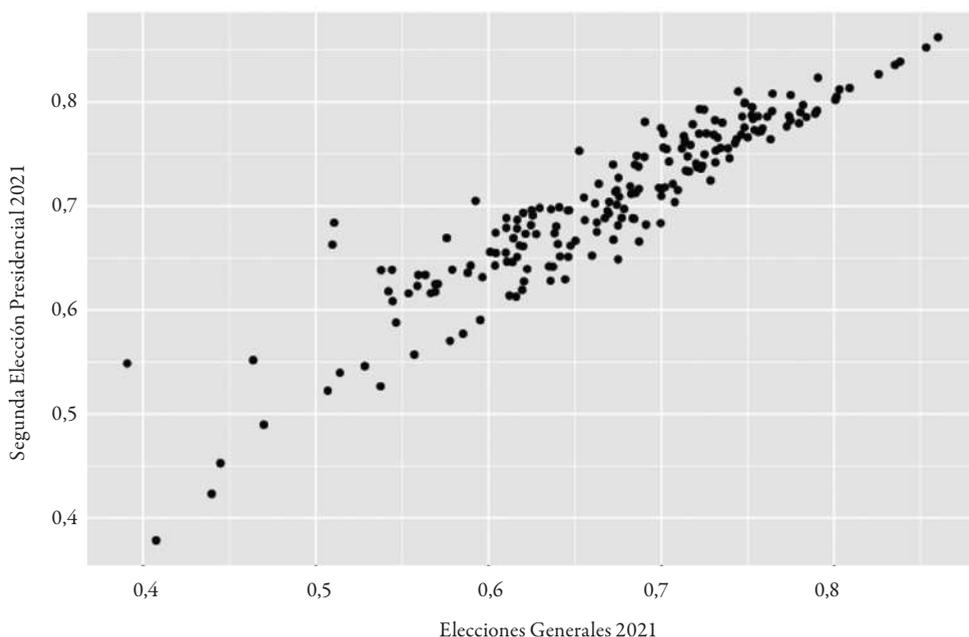
Elaboración propia con base en la información provista por la ONPE (2021a y 2021b).

Una evaluación de los cambios en la participación electoral a nivel de provincias (incluyendo la Provincia Constitucional del Callao) entre estas dos jornadas demuestra también un crecimiento significativo. En total, 174 provincias aumentaron su porcentaje de participación electoral entre estos dos comicios. El rango de crecimiento en participación se dio entre +0,04% (Ázangaro en Puno) y +17,32% (Contumazá en Cajamarca); además, el promedio de aumento entre todas las provincias fue de +3,91%.

En contraste, solo en 21 provincias se registró una disminución en el número de asistentes entre ambas jornadas con un rango de -0,01% (Carabaya en Puno) y -2,93% (Putumayo en Loreto). En promedio, esta caída en el porcentaje fue de -0,90%. Finalmente, es destacable el caso de Requena (Loreto) que presenta el mismo número de asistentes en ambos proceso. Es evidente entonces el aumento significativo de personas que votaron en la segunda elección con respecto de la primera.

GRÁFICO 4

Mapa de dispersión de la participación electoral registrada entre las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021 en las provincias de Perú



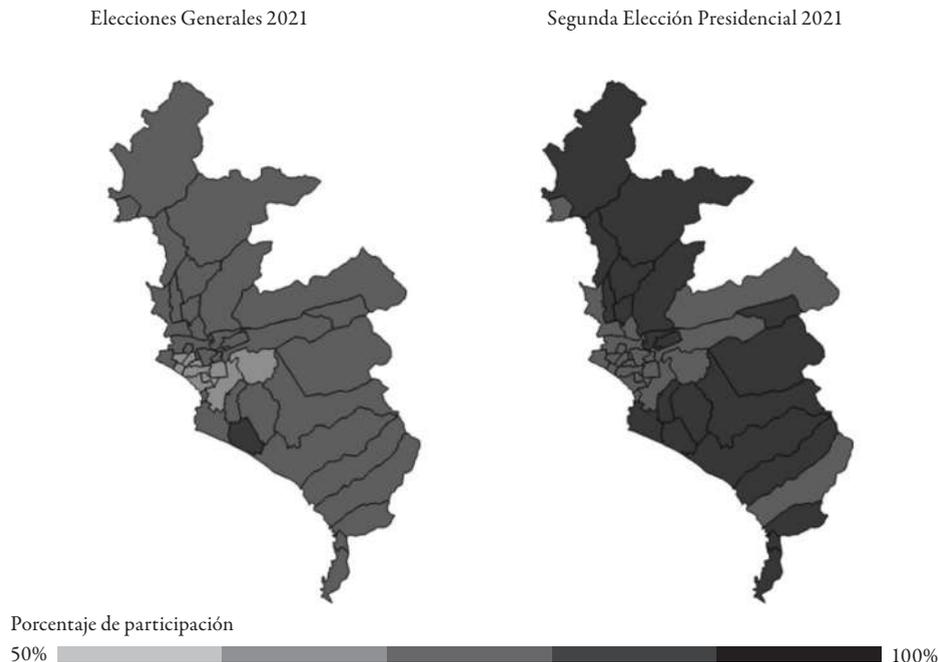
Elaboración propia con base en la información provista por la ONPE (2021).

Un escenario similar se evidencia al enfocar el análisis en Lima Metropolitana. Los 43 distritos que conforman esta circunscripción electoral registraron, en las Elecciones Generales 2021 un rango de participación electoral entre 61,45% (San Isidro) y 80,46% (Villa El Salvador). Mientras que, en la Segunda Elección Presidencial 2021, el rango de participación electoral varió entre 72,90% (Miraflores) y 83,88% (Santa María del Mar).

En todos los distritos de Lima Metropolitana se registró un aumento en la participación electoral significativo entre los dos procesos analizados. Así, los distritos de San Isidro (+12,76%), Miraflores (+11,30%) y San Borja (+10,27%) son los que mostraron el mayor aumento en el número de electores que participaron en las elecciones.

GRÁFICO 5

Mapa coroplético de la participación electoral en las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021 en Lima Metropolitana



Elaboración propia con base en la información provista por la ONPE (2021A Y 2021B).

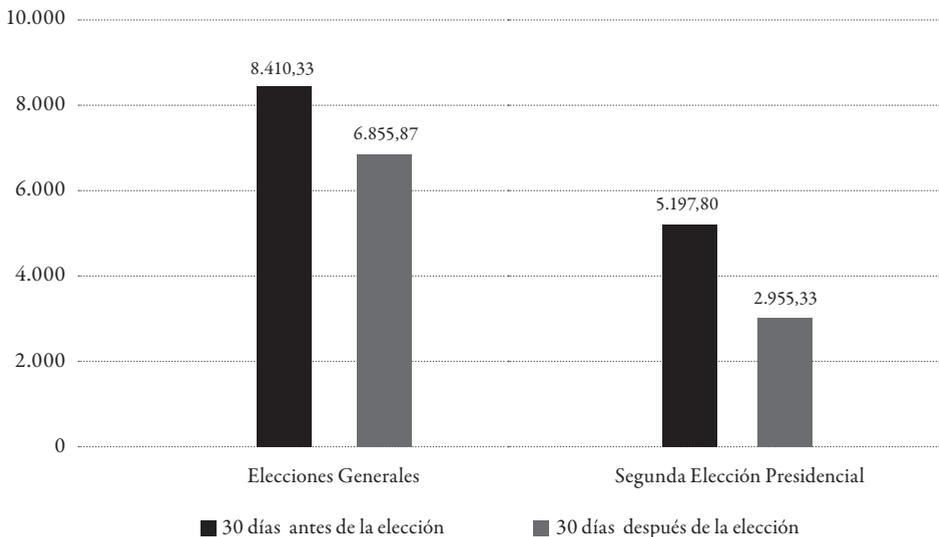
5. LAS ELECCIONES BICENTENARIO Y EL NÚMERO DE CASOS COVID-19 REGISTRADOS

El segundo reto al que los organismos electorales debían enfrentarse era la creencia extendida que el desarrollo de las elecciones supondría el aumento del número de casos de COVID-19. A pesar de las opiniones vertidas días antes de las elecciones, es posible testear esta afirmación mediante un análisis estadístico del número de casos diarios registrados antes y después de estos comicios.

Para ello, este estudio se basa en el número de casos diarios extraídos y consolidados por Dong *et al.* (2020) de la Johns Hopkins University. Esta base de datos registra el número de casos y muertes reportadas por cada país desde el 22 de enero de 2020 hasta la actualidad. De estos datos, se extrajeron los casos diarios registrados 30 días antes y 30 días después de las Elecciones Generales (11 de abril de 2021) y la Segunda Elección Presidencial (6 de junio de 2021). El promedio de casos en cada uno de estos grupos es una medida de tendencia central adecuada para este análisis.

GRÁFICO 6

Comparación de los promedios de casos reportados de COVID-19 en las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021



Elaboración propia con base en la data provista por la Johns Hopkins University.

Un análisis del Gráfico 6 demuestra lo que el Gráfico 1 anticipa, el número de casos diarios registrados fue decreciendo meses antes del desarrollo de los procesos electorales. A pesar de la denotada deficiente gestión de la crisis sanitaria (LLERENA Y SÁNCHEZ 2020) y un sistema de salud en abandono, el desarrollo de las Elecciones Bicentenario no supuso per se un mayor número de contagios. Al contrario, existe una diferencia significativa entre el promedio de casos registrados 30 días antes y 30 días después de la elección. En las Elecciones Generales el promedio registrado después de estas elección fue de 6.855,87 casos diarios, 1.554,46 menos que el promedio antes de realizar estos comicios. Este decrecimiento también se evidencia en la Segunda Elección Presidencial. Según la data, 30 días antes el promedio de casos diarios era 5.197,80 y 30 días después de la elección este número se redujo a 2.955,33 (-2.242,47).

6. CONCLUSIONES

La pandemia producida por la COVID-19 ha afectado distintos aspectos de la esfera pública y privada de la ciudadanía. En este contexto, los países democráticos debían resolver el reto de convocar y desarrollar elecciones garantizando el derecho al sufragio durante la pandemia. Así, en su mayoría, los organismos electorales implementaron protocolos, guías y buenas prácticas antes, durante y después del proceso con el fin de ejecutar sus comicios.

En 2021, Perú llevó a cabo dos jornadas electorales con la participación obligatoria de toda la ciudadanía: las Elecciones Generales (11 de abril) y la Segunda Elección Presidencial (06 de junio) en la fecha originalmente programada, sin retrasar los comicios. En ambos casos la ONPE, organismo encargado de organizar las elecciones, implementó protocolos, medidas e innovaciones con el objetivo de prevenir los contagios e impulsar la participación electoral. Este estudio destaca sobre todo la aplicación de innovaciones como la plataforma “Elige tu local de votación”, incentivos económicos para miembros de mesa, la implementación de protocolos de bioseguridad y actividades específicas enfocadas en la protección de los derechos de grupos vulnerables.

La evaluación de la efectividad de estas medidas se puede realizar mediante un análisis estadístico de las dos preocupaciones en las que estas se centran: la participación electoral y el número de contagios. En el primer caso, como se demuestra con el Gráfico 2, el número de asistentes a las elecciones peruanas ha

disminuido con el tiempo. Sin embargo, este patrón no continuó en la Segunda Elección Presidencial de 2021 la cual registró un aumento de 4.54 puntos porcentuales con respecto a las Elecciones Generales 2021. Este incremento puede encontrar explicación no solo en la polarización política de este proceso, sino también en la experiencia pasada de la ciudadanía para con los protocolos de bioseguridad, la capacitación electoral y las medidas implementadas dirigidas a grupos vulnerables.

En el caso de un posible aumento de casos registrados por la COVID-19 tras el desarrollo de las elecciones, este estudio demuestra que las Elecciones Bicentenario no supusieron un aumento per se de contagios. Mediante un análisis basado en estadística descriptiva y con la base de datos proporcionada por la Johns Hopkins University, una comparación entre los 30 días antes de la elección y 30 días después de ambas jornadas electorales evidencia que las medias se redujeron. Es decir, la disminución en el número de casos registrados continuó independientemente de si se realizaron los comicios o no.

De esta manera, esta investigación se ha centrado en describir las buenas prácticas y otras medidas implementadas por la ONPE para enfrentar el reto que supuso la pandemia de la COVID-19 al sistema democrático y su relación con la participación electoral y el número de contagios. Aunque este estudio presenta ciertas limitaciones vinculadas a la falta de generar causalidades entre las medidas implementadas y las dos variables analizadas (participación y número de contagios), los resultados y alcances de este análisis sirven como un primer insumo para la investigación de los efectos de la pandemia en la democracia peruana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almond, Gabriel, y Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Anduiza, Eva, y Agustí Bosch. 2004. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Brady, Henry, Sidney Verba, y Kay Lehman Schlozman. 1995. "Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation". *The American Political Science Review* 89(2): 271-294. DOI: 10.2307/2082425
- Canal N. 2020. "Elecciones 2021: Un 44 % no iría a votar debido a la pandemia por coronavirus, según Ipsos". *Canal N*, Setiembre 9. <https://canaln.pe/actualidad/elecciones-2021-44-no-iria-votar-debido-pandemia-coronavirus-segun-ipsos-n425591>
- Chirwa, Gowokani, Boniface Dulani, Lonjezo Sithole, Joseph Chunga, Witness Alfonso y John Tengeanga. 2021. "Malawi at the Crossroads: Does the Fear of Contracting COVID-19 Affect the Propensity to Vote?" *The European Journal of Development Research*. DOI: 10.1057/s41287-020-00353-1
- Conde, Jimena. 2021. "Estado de derecho y procesos electorales en la República Dominicana en el marco de la pandemia de COVID-19". *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, editado por Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido, 521-552. Bogotá: KAS.
- Constantino, Sara, Alicia Cooperman, y Thiago Moreira. 2021. "Voting in a global pandemic: Assessing dueling influences of Covid-19 on turnout". *Social Science Quarterly* 1- 26. DOI: 10.1111/ssqu.13038
- Dabène, Olivier. 2021. "Elecciones 2020: Un efecto moderado de la COVID". *Les études du Centre d'études et de recherches internationales*, 60-63.
- Dong, Ensheng, Hongru Du, y Lauren Gardner. 2020. "An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time". *The Lancet Infectious Diseases* 20(5): 533–534. DOI: 10.1016/S1473-3099(20)30120-1
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Addison Wesley.
- Fernandez-Navia, Tania, Eduardo Polo-Muro, y David Tercero-Lucas. 2021. "Too afraid to vote? The effects of COVID-19 on voting behaviour". *European Journal of Political Economy* (69):102012. DOI: 10.1016/j.ejpeleco.2021.102012
- Ghiutá, Ovidiu-Aurel. 2014. "The motivations of electoral absenteeism". *Ovidius University Annals, Economic Sciences Series* 0(2): 177–181.

- Haime, Agustina. 2017. "What explains voter turnout in Latin America? A test of the effect of citizens' attitudes towards the electoral process". *Revista de Ciencia Política* 37(1): 69-93.
- IDEA Internacional. 2021. "Panorama global del impacto del COVID-19 en las elecciones". <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>
- Jaramillo, Cristhian. 2019. "La participación política y el abstencionismo: breves definiciones en el marco latinoamericano". *Sanciones, multas y abstencionismo electoral en el Perú. Tres estudios sobre participación electoral y voto obligatorio*, coordinado por Manuel Valenzuela, 23-56. Lima: ONPE.
- Krivososova, Iuliia. 2020. *Electoral events in Russia during the COVID-19 pandemic: remote electronic voting, outdoor voting and other innovations*. Stockholm: International IDEA.
- Landman, Todd, y Luca Di Gennaro. 2020. "Pandemic democracy: elections and COVID-19". *Journal of Risk Research* 23(7-8): 1060-1066. DOI: 10.1080/13669877.2020.1765003
- Leromain, Elsa, y Gonzague Vannoorenberghe. 2021. "Voting under Threat: Evidence from the 2020 French local elections". *Centre for Economic Performance* (1786): 1-40.
- Lizama Carrasco, Guillermo. 2021. "Pandemia de COVID-19 y abstencionismo en las elecciones municipales del estado de Hidalgo". *Revista Mexicana de Opinión Pública* (31): 91-109. DOI: 10.22201/fcyps.24484911e.2022.31.78887
- Llerena, Renato, y César Sánchez. 2020. "Emergencia, gestión, vulnerabilidad y respuestas frente al impacto de la pandemia COVID-19 en el Perú". <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/94/129>
- Lowy Institute. 2021. "COVID Performance Index. Deconstructing pandemic responses". <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/>
- Maley, Michael. 2020. "Electoral management under COVID-19" (Working paper N° 71). https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0003/3393066/WP71_Maley.pdf
- Matlosa, Khabele. 2021. "Elections in Africa During Covid-19: The Tenuous Balance Between Democracy and Human Security". *Politikon* 48(2): 159-173. DOI: 10.1080/02589346.2021.1913798
- Mello, Marco, y Giuseppe Moscelli. 2021. "Voting, Contagion and the Trade-Off between Public Health and Political Rights: Quasi-Experimental Evidence from the Italian 2020 Polls". *SSRN* (14658): 1-72. DOI: 10.2139/ssrn.3908873

- Merkley, Eric, Thomas Bergeron, Peter John Loewen, Angelo Elias, y Miriam Lapp. 2022. "Communicating safety precautions can help maintain in-person voter turnout during a pandemic". *Electoral Studies* 75: 102421. DOI: 10.1016/j.electstud.2021.102421
- Montoya, María. 2020. "COVID-19: su impacto en el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones". *Revista de Derecho Electoral* (30): 227-239. DOI: 10.35242/RDE_2020_30_11
- Muñoz-Pogossian, Betilde. 2021. "Participación política de grupos en situación de vulnerabilidad en la pandemia". *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, editado por Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido, 123-147. Bogotá: KAS.
- Murata, Shunsuke, Takashi Nagata, Soshiro Ogata, Kunihiro Nishimura y Akihito Hagihara. 2021. "Electoral processes and COVID-19 infections in Japan". *medRxiv* 1-19. DOI: 10.1101/2021.06.13.21258864
- Nohlen, Dieter. 2004a. "La participación electoral como objeto de estudio". *Elecciones* (3): 137-157.
- Nohlen, Dieter. 2004b. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México DF: FCE.
- Noury, Abdul, Abel François, Olivier Gergaud, y Alenxandre Garel. 2021. "How does COVID-19 affect electoral participation? Evidence from the French municipal elections". *PLOS ONE* 16(2): e0247026. DOI: 10.1371/journal.pone.0247026
- ONPE. 2021a. "Elecciones Generales 2021". <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/2021/EEGG/>
- ONPE. 2021b. "Segunda Elección Presidencial 2021". <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/2021/SEP/index.html>
- Organización de los Estados Americanos. 2006. *Estudios sobre participación electoral en América Central*. Washington D.C.: OEA.
- Palguta, Ján, René Levínský, y Samuel Škoda. 2021. "Do elections accelerate the COVID-19 pandemic?" *Journal of Population Economics* (35): 197-240. DOI: 10.1007/s00148-021-00870-1
- Picchio, Matteo, y Raffaella Santolini. 2021. "The COVID-19 Pandemic's Effects on Voter Turnout". *SSRN* (14241): 1-27. DOI: 10.2139/ssrn.3823608
- Querido, Leandro. 2021. "Desafíos de la administración de elecciones en el contexto del COVID-19". *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, editado por Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido, 39-62. Bogotá: KAS.

- Ramnaud, Romain. 2020. *Holding or postponing elections during a COVID-19 outbreak: Constitutional, legal and political challenges in France*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Rosenstone, Steven. 1982. "Economic Adversity and Voter Turnout". *American Journal of Political Science* 26(1): 25-46.
- Slim, H ela. 2020. "Electoral process in Africa: The impact of COVID-19 and challenges for the EU". *European View* 19(2): 212-221. DOI: 10.1177/1781685820971223
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 2003. "Abstencionismo y ausentismo,  son iguales?" *Elecciones* (2): 51-59.
- United Nations Development Programme. 2020. *Electoral operations during the COVID-19 pandemic. A practical guide for UN electoral advisers*. New York: UNDP.
- V azquez, Juan. (2020). "Colisi n de Derechos derivada de la pandemia por COVID-19 ante el posible aplazamiento de Elecciones en México". *Ius Comitialis* 3(6): 286-305. DOI: 10.36677/iuscomitialis.v3i6.15003
- V azquez Carrero, Miguel, Joaquín Art s, Carmen García, y Juan Luis Jiménez. 2020. "Empirical evidence of the effects of COVID-19 on voter turnout". *Covid Economics Vetted and Real-Time Papers* (50): 181-208.
- Verba, Sidney, y Norman H. Nie. 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row
- Wolfinger, Raymond, y Steven J. Rosenstone. 1980. *Who Votes?* New Haven: Yale University Press.

[Sobre el autor]

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS

Politólogo y comunicador social. Egresado del doctorado en Ciencia Política y Gobierno de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Ciencia Política, con mención en Política Comparada por la PUCP y Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Lima. Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y docente en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Se ha desempeñado en diversos cargos de responsabilidad en el Reniec y la ONPE, así como docente en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Ha representado a los organismos electorales y al Estado peruano en un número importante de Misiones Electorales en América Latina.

Las Elecciones del Bicentenario. El rol del JNE en la administración de justicia electoral durante las Elecciones Generales 2021

JORGE LUIS SALAS ARENAS

<jsalas@jne.gob.pe>

Jurado Nacional de Elecciones

Perú

ORCID: 0000-0002-5712-8975

[Resumen] La administración de justicia es una labor compleja en cualquier instancia, sin embargo, asumir la responsabilidad de resolver situaciones jurídicas con un elevado impacto a nivel político, en el marco de un proceso electoral, genera que los tribunales responsables de tomar decisiones en cumplimiento de la normatividad vigente se vean expuestos ante las distintas opiniones ciudadanas y de los propios actores políticos. Por ello, el presente artículo tiene por objetivo analizar la función constitucional del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en el proceso electoral 2021. Asimismo, este estudio indaga sobre el proceso histórico de consolidación institucional, sus funciones constitucionales, el contexto político y sanitario en el que se desarrollaron las Elecciones Generales 2021 (EG 2021) y la ejecución de actividades realizadas en el marco del proceso electoral.

[Palabras clave] Elecciones Generales 2021, Justicia electoral, Jurado Nacional de Elecciones, Organismos Electorales, COVID-19, Perú.

[Title] The Bicentennial Elections. The role of the JNE in the administration of electoral justice during the 2021 General Election

[Abstract] The administration of justice is a complex task in any instance. However, assuming the responsibility of resolving juridical issues with a high political impact in an electoral context generates that courts responsible for making decisions in compliance with the norms are exposed to the different opinions of citizens. Thus, this article aims to analyze the constitutional task of the National Jury of Elections (JNE, by its Spanish acronym) in the 2021 General Election. Furthermore, this research studies the historic institutional consolidation of the JNE, its functions, the political and sanitary context in which the 2021 General Election developed, and the execution of electoral activities.

[Keywords] General Election 2021, Electoral Justice, National Jury of Elections, Electoral Bodies, COVID-19, Peru.

[Recibido] 19/10/21 y [Aceptado] 22/11/21

SALAS ARENAS, Jorge Luis. 2021. "Las Elecciones del Bicentenario. El rol del JNE en la administración de justicia electoral durante las Elecciones Generales 2021". *Elecciones* (julio-diciembre), 20(22): 51-96. DOI:10.53557/Elecciones.2021.v20n22.02

1. INTRODUCCIÓN

La ejecución de elecciones generales periódicas supone un hito de enorme importancia que refleja el avance y desarrollo de la democracia en una sociedad. Desde 2001 —también denominado periodo de transición democrática—, se vienen celebrando en el Perú elecciones generales sin interrupciones autoritarias que quiebren el principio de alternancia en el mandato. No obstante, en los últimos cinco años diversos sucesos han generado un ambiente de tensión, inestabilidad y conflicto en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, lo que determina un escenario de intemperancia política constante.

En tal sentido, cabe resaltar que la administración de justicia electoral se convierte en un desafío para los organismos electorales, los cuales, en defensa de su mandato constitucional, buscan impulsar el desarrollo de elecciones limpias, eficientes y justas (HARTLYN *ET AL.* 2009). De este modo, tomando en consideración que tanto el panorama político como la crisis sanitaria afectaron notablemente la normal conducción del proceso electoral, la tarea resultó siendo sumamente compleja. Por ello, el análisis de la función que desarrolla el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) como máximo organismo en materia electoral reviste importancia superlativa.

A partir de un punto de vista teórico, la calidad de las elecciones es un indicador efectivo del estado de consolidación democrática. Contrariamente a tal aseveración, las Elecciones Generales 2021, desarrolladas en su integridad en un contexto de alerta epidemiológica, evidenciaron brechas y dificultades de orden tecnológico en el desarrollo de soluciones digitales promovidas para mitigar los efectos de la emergencia sanitaria.

El siguiente texto busca analizar en detalle las EG 2021, desde la perspectiva y función que desarrolla el JNE, en cumplimiento de su mandato constitucional y tomando en cuenta su relación con los demás organismos electorales. De igual forma, se dará cuenta del impacto generado por la más reciente reforma política y las modificaciones a la legislación electoral promovidas precisamente por el JNE. Del mismo modo, se abordará el tema de la transformación digital que la institución se encuentra desarrollando en procura de una mejora del acto democrático, ideada para trascender las dificultades suscitadas por la llamada “nueva normalidad”, generada por las medidas de orden sanitario tomadas a raíz de la COVID-19.

2. LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

La democracia representa una forma de gobierno en la que el poder es ejercido por la ciudadanía a través de mecanismos de toma de decisión (MOUFFE 1999; DAHL 1999). Algunos de los elementos esenciales son los principios de libertad e igualdad, la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones, la elección de autoridades y la garantía de la alternancia en el poder que se traduce a partir del desarrollo de elecciones (CAMERON 1994). Bajo el sistema político democrático, se desarrollan elecciones y se aplican mecanismos de democracia directa (AYALA, ARRIOLA Y CANTUARIAS 2020), como las consultas populares, los referéndums y las consultas de revocatoria, los cuales son llevados también a consulta popular. Estos son, en definitiva, elementos fundamentales para contribuir a la consolidación y continuidad democrática en el Perú. Así, particularmente en nuestro país, la democracia es delegativa, lo que implica la realización de elecciones libres, justas, transparentes y competitivas, que son veladas y organizadas por los organismos electorales nacionales (DAHL 1999).

Los organismos electorales pueden ser definidos como instituciones de carácter temporal o permanente que cumplen funciones asociadas a la organización, logística y administración de la justicia electoral, en conformidad con la normativa de cada país. Estos organismos pueden ser autónomos o depender de una instancia superior y poseen una tipología amplia de acuerdo con su nivel de autonomía o relación con la institucionalidad de los gobiernos. Los organismos electorales resultan relevantes tanto para la organización como para la garantía de la competencia electoral justa en el desarrollo de las elecciones (WELP 2015). No obstante, se enfrentan a desafíos referidos a las propias complejidades del sistema de partidos (LYNCH 1999; LEVITSKY Y CAMERON 2003; GROMPONE 2012), así como a la alta fragmentación y volatilidad que suele tener la oferta electoral (AYALA, BROU Y PONTE 2021), además, de la expansión del uso de tecnologías y medios de comunicación alternativos (THOMPSON 2014).

En tal sentido, el desempeño de los organismos electorales —que conforman el denominado sistema electoral— es determinante para garantizar la voluntad popular (RAHAT Y HAZAN 2001). Además, estos organismos cuentan con atribuciones respecto de la elaboración y promoción de regulaciones

y normativas en torno a los actores políticos (por ejemplo, organizaciones políticas y ciudadanía), así como de otros elementos concernientes a los procesos electorales. Al respecto, el sistema electoral es el conjunto de procedimientos mediante el cual la voluntad política se convierte en representación, es decir, la conversión de votos en escaños (NOHLEN 1996; SARTORI 1999). Esta concepción minimalista se encuentra en función de cómo se aplica la distribución de los votos; de este modo, se identifican sistemas de distribución mayoritaria y de distribución proporcional que se aplican para elegir a las autoridades.

2.1 LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN EL PERÚ

El sistema electoral, de acuerdo con la Constitución,¹ está compuesto por tres organismos autónomos, además de englobar todas las normativas en torno al proceso electoral en cuestión; también involucra el proceso a través del cual se concreta la voluntad ciudadana para elegir a las autoridades. Este tipo de modelo de administración electoral, fundamentado en la actuación de organismos electorales autónomos y especializados, es el más extendido en las naciones democráticas y ha demostrado ser el sistema más adecuado para fortalecer a las democracias.

En Perú, los organismos electorales responsables de la gobernanza electoral son el JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec); todos son constitucionalmente autónomos y cumplen funciones coordinadas para llevar adelante los procesos electorales (Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, artículo 1).

2.1.1 ONPE

La ONPE es un organismo constitucionalmente autónomo encargado de organizar y ejecutar distintos procesos electorales, de referéndum y otros mecanismos de consulta popular. Asimismo, tiene por función, entre otras, ofrecer asistencia técnica en contextos electorales, así como garantizar a la ciudadanía el derecho al ejercicio del sufragio (Ley N° 26487, artículo 5). De esta manera, la ONPE organiza la logística de los comicios, así como el conteo de votos en elecciones nacionales, subnacionales y también procesos de consulta popular o referéndum.

1 Constitución Política del Perú, art. 177.

En adición, durante los procesos electorales, la ONPE conforma las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE), desplegadas a nivel nacional según circunscripción electoral, las que son responsables de ejecutar distintas acciones requeridas para el desarrollo eficaz de la consulta popular. A partir de la aprobación de la reforma de elecciones primarias, la ONPE tuvo también la responsabilidad de organizar y llevar a cabo el Proceso de Elecciones Internas 2020.

2.1.2 RENIEC

El Reniec es un organismo autónomo encargado de “organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil” (Ley N° 26497, artículo 2). Para ello, el Reniec desarrolla técnicas y procedimientos para manejar e integrar la información. Durante los contextos electorales, proporciona información sobre el electorado convocado a ejercer su derecho al sufragio. En el marco de la gestión de las Elecciones Internas 2020 se encargó de elaborar el padrón electoral de afiliaciones de cada organización política participante.

3. JNE

Finalmente, el JNE es el organismo rector en materia electoral, constitucionalmente autónomo, responsable de administrar justicia electoral y encargado de cumplir funciones jurisdiccionales, fiscalizadoras, educativas, normativas y administrativas.

TABLA 1

Funciones del Jurado Nacional de Elecciones

Tipo	Funciones
Jurisdiccionales	Administra justicia en instancia final en materia electoral.
Fiscalizadoras	Fiscaliza la legalidad del ejercicio del sufragio, así como de los padrones electorales, entre otros elementos concernientes al proceso electoral.
Educativas	Desarrolla programas de educación electoral y de formación cívica ciudadana para la población y los actores políticos.

→



Tipo	Funciones
Normativas	Emite resoluciones y reglamentos en materia electoral.
Administrativas	Es responsable de inscribir a las candidaturas, de otorgar credenciales, etc.
Registrales	Registra partidos políticos, personeros, candidaturas, etc.

Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, las funciones del JNE en época electoral son fundamentales para garantizar la legalidad del proceso, así como velar por el ejercicio libre del voto de la ciudadanía. A través de un trabajo de campo a nivel nacional, los fiscalizadores de este organismo electoral se encargan de verificar la conformidad del padrón electoral, al igual que de los sistemas utilizados por la ONPE para el cómputo de votos y de los resultados electorales finales.

Mientras tanto, en contextos ordinarios, el JNE enfoca sus actividades en educación cívica electoral y la administración del Registro de Organizaciones Políticas (ROP). Los proyectos de educación cívico-electoral se imparten a través de convenios interinstitucionales con distintas instancias de la comunidad (organizaciones políticas, autoridades electas, universidades, instituciones públicas, colectivos, entre otros) para promover los valores democráticos y la conciencia cívica necesaria para emitir un voto reflexivo e informado. Por otro lado, se administra y hace seguimiento de manera permanente al ROP, con el fin de contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

El JNE tiene como máxima autoridad al Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, cuya principal responsabilidad en contextos no electorales está orientada al ejercicio de labores jurisdiccionales y de fiscalización, así como de educación en materia electoral y política enfocada a la ciudadanía. Entre las labores jurisdiccionales regulares del Pleno se encuentran las audiencias relacionadas con los recursos de apelación interpuestos en los procesos de vacancias y las suspensiones de autoridades regionales y municipales. En época electoral, el Pleno se encarga de resolver los recursos de apelación interpuestos sobre solicitudes de inscripción de candidatas o candidatos, tachas, exclusiones, propaganda electoral, publicidad estatal, neutralidad, actas observadas y pedidos de nulidad. Estas audiencias son públicas, transmitidas por el canal JNETV, con cobertura televisada nacional.

Finalmente, como parte de sus actividades de administración de justicia electoral en el marco de las Elecciones Internas celebradas en 2020, el JNE contribuyó con facilitar el acceso a la información sobre los datos y antecedentes de las candidaturas a través de la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral. Asimismo, el JNE se encargó de fiscalizar las hojas de vida de las candidatas y candidatos en elecciones primarias, así como de los delegados, y mantener sus funciones de resolución de conflictos en materia electoral y proclamar las candidaturas elegidas (Ley N° 30998).

3.1 HISTORIA Y ORGANIZACIÓN DEL JNE

A pesar de cumplir en 2021 noventa años de vida institucional ininterrumpida, la historia del JNE continúa siendo poco conocida. Su creación, en 1931, como organismo rector en materia electoral —poder electoral autónomo, paralelo al judicial, legislativo o ejecutivo—, responde a un proceso de reforma del Estado impulsado durante la tercera década del siglo XX. Un siglo antes, en los albores de la vida republicana, la organización de los procesos electorales recaía sobre los poderes legislativo y ejecutivo, los que convocaban a juntas transitorias para ese fin. La regulación de estos procesos recaía en un sistema electoral ordenado por una normativa variada: el Reglamento de Elecciones para el Congreso (1822), la Ley de Elecciones Municipales (1824), los reglamentos de elecciones de 1839 y 1849, la Ley de Elecciones de 1857 y 1861, y la Ley Orgánica de Elecciones de 1892 (PANIAGUA 2003; BASADRE 1968).

En 1895, con el inicio de la llamada República Aristocrática, se convocó a un grupo de intelectuales para llevar adelante una reforma constitucional que tuvo, entre otros objetivos, mejorar las condiciones de participación electoral de la ciudadanía. Esa reforma permitió promulgar la Ley de Elecciones de 1896, la cual presentó un diseño electoral que contemplaba crear una institución responsable de organizar el proceso: la Junta Nacional Electoral. Se trató de un organismo colegiado compuesto por nueve miembros, que contemplaba, en su estructura, la creación de Juntas Electorales Departamentales y del Registro Electoral (ALJOVÍN DE LOSADA Y LÓPEZ 2018).

Aquel diseño institucional se mantuvo hasta 1930, cuando las Fuerzas Armadas perpetraron un golpe de Estado contra el régimen de Augusto B. Leguía. Luego, asumió el mando el comandante Luis Miguel Sánchez Cerro,

quien se mantuvo en el cargo hasta el 1 de marzo de 1931, cuando renunció en presencia de diversas autoridades debido a las críticas de un sector de la ciudadanía hacia su gestión (PADILLA 2019, 94; MOLINARI 2006).² A partir de entonces se crea la Junta Nacional de Gobierno, presidida por David Samanez Ocampo y Sobrino, célebre montonero pierolista de fines del siglo XIX, y ya en el siglo XX uno de los principales opositores al gobierno de Leguía.

Una de las primeras acciones realizadas por Samanez Ocampo fue la promulgación del D. L. N° 7160, mediante el cual se convocó a Elecciones Generales, y del D. L. N° 7177, con el que se decreta la creación del JNE.³ De este modo, el 22 de setiembre de 1931 se instala el primer Pleno del JNE, presidido por el doctor Ernesto Araujo Álvarez, y cuyos magistrados serían los doctores Max González Olaechea, Leandro Pareja, Ricardo Rivadeneira, Ernesto Flores, Humberto Garrido Lecca y Nicanor Hurtado.

Décadas más tarde, la referida estructura y diseño electoral se mantuvieron así hasta 1979, cuando la Asamblea Constituyente promulgó la nueva Constitución. Esta Carta Magna presentaba modificaciones en la forma de elegir a los miembros del Pleno, de modo que en su artículo 287 estableció que:

- a) El presidente del JNE era elegido entre los magistrados jubilados o suplentes de la Corte Suprema.
- b) La Federación Nacional del Colegio de Abogados del Perú elegía a uno de los miembros.
- c) El Colegio de Abogados de Lima elegía a uno de los miembros.
- d) Los decanos de las facultades de Derecho de las universidades nacionales elegían a uno de los miembros.
- e) Los jurados regionales del centro, norte y sur proponían a ciudadanas o ciudadanos que eran elegidos por sorteo, según ley.

2 Texto de renuncia del presidente de la Junta de Gobierno Luis Miguel Sánchez Cerro (01.03.1931). Ver https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/renuncia_presidente_junta_gobierno_1_marzo_1931

3 Ver <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/222/page/Historia-del-JNE>

Por otro lado, se ampliaba la participación electoral a toda la ciudadanía mayor de 18 años, alfabetizada o no, lo que generó un incremento sustancial en el padrón electoral y sentenció el inicio de un modelo inclusivo en el que sectores históricamente olvidados cobrarían mayor protagonismo (SÁNCHEZ AGESTA 1986). Posteriormente, se implementaron nuevas reformas electorales que promovieron una mayor participación de la población en política.⁴

En 1993, tras un referéndum, una nueva Constitución entra en vigencia, la cual modificó drásticamente las funciones del JNE y originó dos nuevos organismos electorales: la ONPE y el Reniec. Desde entonces, la ONPE es responsable de organizar los procesos electorales y otros tipos de consulta popular, además, se encarga de la logística y operación de los procesos. El Reniec, por su parte, se encarga de registrar a la ciudadanía y de elaborar el padrón electoral.

El artículo 178 de la Constitución Política de 1993 establece que las competencias del máximo organismo electoral son las siguientes:

- a) Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
- b) Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
- c) Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
- d) Administrar justicia en materia electoral.
- e) Proclamar a las o los candidatos elegidos, el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular, y expedir las credenciales correspondientes.
- f) Las demás que la ley señala.

⁴ El reconocimiento de algunas medidas de acción afirmativa para la promoción de la población históricamente discriminada se inicia en 1955, con el voto femenino en elecciones municipales (cuya aplicación recién se daría en 1963, en los albores del primer gobierno de Fernando Belaunde Terry). Posteriormente, se aprueba en 1997 la cuota de género al 25% en listas parlamentarias. En el 2000 se aprobó el aumento de la cuota de género al 30%. Por otro lado, en 2002 se aplicó la cuota indígena en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales, en el ámbito regional y provincial. Finalmente, en 2006 se aplicó la cuota joven.

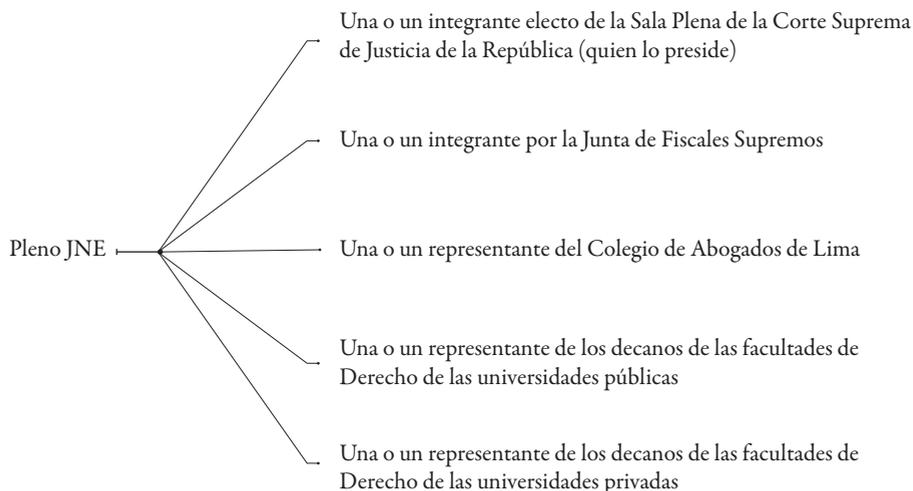
Asimismo, de acuerdo con su Ley Orgánica, el JNE tiene la función de desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía. Para tal efecto podrá suscribir convenios con colegios, universidades y medios de comunicación. Esta función se ejerce de manera permanente e ininterrumpida.

Por otro lado, la Constitución de 1993 enfatiza en la autonomía de este organismo y le otorga iniciativa legislativa, además, modifica la composición del Pleno del JNE, de modo que reduce el número de magistrados a cinco:

- a) Un miembro elegido en votación secreta por la Corte Suprema de la República entre sus magistradas o magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso se concede licencia a la elegida o al elegido. Esta o este representante preside el Pleno del JNE.
- b) Un miembro elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre las o los fiscales supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia a la elegida o al elegido.
- c) Un miembro elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.
- d) Un miembro elegido en votación secreta por las o los decanos de las facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus exdecanas o exdecanos.
- e) Un miembro elegido en votación secreta por las o los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus exdecanas o exdecanos (Congreso de la República 1993, artículo 179).

GRÁFICO 1

Composición del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones



Fuente: Constitución Política del Perú. Elaboración propia.

Esta nueva fórmula de elección de los miembros del Pleno garantiza su imparcialidad, ya que ninguno puede vincularse con organizaciones políticas. Desde su creación, el JNE ha cumplido un rol fundamental para la democracia peruana. De hecho, su función institucional garantiza la imparcialidad de los procesos electorales y una correcta administración de justicia electoral en todo el territorio

4. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DEL JNE EN CONTEXTOS ELECTORALES

Los organismos electorales comparten funciones en el contexto electoral y no electoral. El JNE, como organismo rector de la administración de justicia electoral en procesos electorales, debe también custodiar el cumplimiento de las normativas electorales, así como supervisar y fiscalizar los procesos electorales (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2020B). Por ello, durante cada proceso electoral se establecen Jurados Electorales Especiales (JEE), con la finalidad de

supervisar y dirigir las distintas actividades de gestión jurisdiccional, administrativa y de carácter fiscalizador en cada una de las circunscripciones electorales. Los JEE son de carácter temporal y funcionan exclusivamente en el marco de cada uno de los procesos electorales convocados tanto a nivel nacional como subnacional, así como en el desarrollo de consultas populares o referéndum.

Los JEE tienen plena competencia dentro de las funciones encomendadas por ley y por el Pleno del JNE, dentro de su circunscripción electoral o en la que se le asigne. Bajo este contexto, los JEE realizan acciones como primera instancia en materia electoral, para garantizar los principios procesales de tutela jurisdiccional efectiva y el debido proceso. Las funciones que cumplen los JEE como primera instancia electoral son determinadas por el artículo 36 de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. Para el proceso de EG 2021, el Reglamento de Gestión de los JEE, en su sexta disposición, precisa que las funciones de estos órganos son las siguientes:

- a) Administrar justicia electoral en primera instancia, con arreglo a la Constitución Política del Perú, las leyes, las normas emitidas por el Pleno del JNE y los principios generales del derecho.
- b) Calificar y conceder, de ser el caso, los recursos de apelación que se interpongan contra sus pronunciamientos, elevando los actuados al JNE.
- c) Tramitar las solicitudes de reconocimiento de los personeros en los procesos electorales.
- d) Calificar e inscribir fórmulas y listas de las o los candidatas.
- e) Resolver las tachas formuladas contra candidatas o candidatos y listas de candidatas o candidatos.
- f) Resolver las tachas formuladas contra las y los postulantes a los cargos de jefe de la ODPE, administrador de la ODPE y coordinador del local de votación de la ODPE.
- g) Resolver las tachas formuladas contra las y los ciudadanos sorteados para conformar las mesas de sufragio, así como excluir de oficio a las

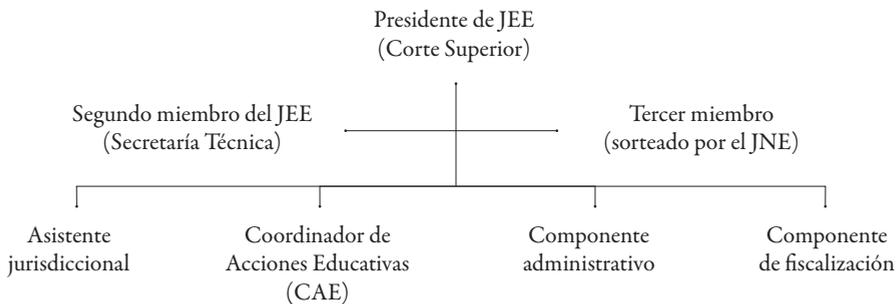
- y los ciudadanos sorteados que tengan comprobado impedimento para asumir la función de miembro de mesa.
- h) Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio, de acuerdo con la reglamentación, las directivas y los procedimientos establecidos por el JNE.
 - i) Fiscalizar la legalidad de la realización del proceso electoral de acuerdo con los procedimientos establecidos por el JNE y en coordinación con la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales (DNFPE).
 - j) Velar por el cumplimiento obligatorio de las resoluciones, directivas y otras normas del JNE sobre el desarrollo del proceso electoral, así como las demás disposiciones referidas a la administración de justicia electoral.
 - k) Elevar al JNE las quejas que se presenten contra el JEE.
 - l) Declarar la nulidad del proceso electoral, en primera instancia, conforme a ley.
 - m) Poner en conocimiento, del JNE y de la autoridad competente, las infracciones o delitos cometidos por las personas, autoridades, las y los funcionarios, trabajadores públicos y prestadores de servicios, en aplicación de las normas electorales.
 - n) Resolver las impugnaciones contra las decisiones de los miembros de mesa hechas durante la votación y el escrutinio en las mesas de sufragio.
 - o) Resolver en primera instancia las observaciones que formule la ODPE a las actas electorales.
 - p) Proclamar los resultados descentralizados de las elecciones.
 - q) Remitir oportunamente al JNE las respectivas Actas Descentralizadas de Proclamación de Resultados.
 - r) Administrar los fondos que se le asignen, de acuerdo con la ley y sujetándose a las normas y los procedimientos de los sistemas de Contabilidad y de Tesorería, así como a las directivas emitidas por el JNE.

- s) Designar a su personal administrativo de acuerdo con su presupuesto, aplicando la normativa existente sobre contratación e incompatibilidades previstas en la Ley, así como las directivas emitidas por el JNE. El JEE contrata al asistente administrativo, fiscalizador de local de votación, fiscalizador de línea de recepción, seguridad y limpieza.
- t) Rendir cuentas del presupuesto asignado dentro de los plazos establecidos en la ley.
- u) Presentar un informe final al JNE, antes de su cese, de acuerdo a ley.
- v) Otras funciones relacionadas con su competencia.

La estructura orgánica de los JEE se establece de la siguiente manera:

GRÁFICO 2

Composición de los Jurados Electorales Especiales



Fuente: Reglamento de gestión de los Jurados Electorales Especiales para las Elecciones Generales 2021 en el contexto de emergencia sanitaria. Resolución N° 363-2020-JNE. Elaboración propia.

Los JEE son constituidos por tres miembros. El integrante que preside este órgano es un juez superior en ejercicio de la Corte Superior, en cuya circunscripción también se habilitaría la sede del JEE. Un segundo miembro que cumple un rol de secretaría técnica del JEE es designado por el Ministerio Público a través de una elección entre fiscales superiores, tanto en actividad como en

situación de jubilación. Finalmente, el tercer miembro es designado por el JNE mediante sorteo, en un acto público, dentro de una lista de 25 ciudadanas y ciudadanos que residen en la localidad donde se encuentra la sede del JEE.

5. EL IMPULSO A LA REFORMA ELECTORAL EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES DEL BICENTENARIO

Desde 2011, el JNE impulsa un proyecto de reforma electoral que permite implementar un Código Electoral. Con miras a cumplir con ese objetivo, la gestión del doctor Hugo Sivina Hurtado (2008-2012) presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley del Código Electoral y el Código Procesal Electoral, y esperó que el primer hito sea obtener una normativa unificada que supere los vacíos o contradicciones existentes. A partir de 2012, durante la gestión del doctor Francisco Távara Córdova (2012-2016), en coordinación con la ONPE y el Reniec, el JNE presentó los proyectos para una nueva Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano, una nueva Ley de Partidos Políticos y el proyecto de Ley de Impedimentos para ser Candidatos.

En 2015, el Congreso de la República realizó reformas en la legislación electoral *ad portas* de las Elecciones Generales 2016 (EG 2016), pero no consideró de manera integral temas referidos con la democracia interna, la paridad, el financiamiento de los partidos políticos o la profesionalización de los funcionarios electorales. En 2017, el JNE presentó un nuevo Proyecto de Código Electoral, de cara a las Elecciones Regionales y Municipales del 2018 (ERM 2018), el cual no tuvo el impacto esperado, y un proyecto de ley denominado Cifra Repartidora Diferenciada, para mejorar la participación política de los pueblos indígenas.

Cabe destacar que estas iniciativas legislativas fueron argumentadas sobre la base de la experiencia comparada, sobre todo, por la necesidad de contar con un cuerpo normativo que contribuya con el fortalecimiento de los partidos políticos, el sistema de partidos y que permita que la administración de justicia electoral cuente con un documento ordenado que reduzca la posibilidad de incompatibilidades en las normas. Como institución, el JNE lidera las propuestas de reforma.

Sin embargo, la crisis política iniciada con la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski al cargo de presidente de la República y las controversias entre los

poderes ejecutivo y legislativo generaron un escenario crítico para la estabilidad política del país. Los conflictos entre ambos poderes estatales llevaron a Martín Vizcarra Cornejo, con solo seis meses en el poder, a presentar una cuestión de confianza el 16 de setiembre de 2018 para aprobar cuatro reformas constitucionales.⁵ Tras la aprobación congresal, las reformas fueron presentadas en diciembre del mismo año, en un referéndum nacional, en el que se aprobaron tres de ellas. Esto sucedió después de conocerse algunos cambios realizados en el Congreso al proyecto sobre bicameralidad, en el que, entre otros cambios, se propuso restringir la figura de la cuestión de confianza en el caso de iniciativas legislativas, lo que afectó el equilibrio de los poderes (AYALA, BROU Y PONTE 2021).

Por ello, en 2018 se constituyó la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) mediante Resolución Suprema N° 228-2018-PCM. Esta comisión elaboró un diagnóstico del sistema político y electoral peruano acompañado de doce propuestas de reforma. Todas las propuestas fueron revisadas por el Poder Legislativo y la mayoría fueron aprobadas con modificaciones, de modo que se implementaron en las EG 2021.

TABLA 2

Reformas implementadas para el proceso de las Elecciones Generales 2021

Ítem	Reforma	Fecha
1	Se modifica el artículo 35 de la Constitución - Ley N° 30905.	10/01/2019
2	Se incluye el artículo 90-A. Prohibición a los parlamentarios a la reelección inmediata. Ley N° 30906.	10/01/2019
3	Cuota de género y alternancia. Ley N° 30996. Se aplica progresivamente la modificación del artículo 116 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE).	20/08/2019
4	Se modifican los artículos 5, 7, 8, 13, 15, 16, 17 y 18 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP), sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas. Ley N° 30995.	27/08/2019

5 Reforma constitucional para la conformación de la Junta Nacional de Justicia, regulación de financiamiento político, prohibición de la reelección inmediata de congresistas, establecimiento de la bicameralidad.



5	Se modifican los artículos del título V, “Democracia interna”, de la LOP, para promover la participación política y la democracia interna en las organizaciones políticas. Ley N° 30998.	27/08/2019
6	Se modifica el Código Penal. Se incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas. Se modifica la mención del Capítulo Único del título XVII del Libro Segundo del Código Penal por Capítulo I. Se incorpora el capítulo II en el título XVII, “Delitos contra la voluntad popular”, del Libro Segundo “Delito contra la participación democrática”. Ley N° 30997.	27/08/2019
7	Democracia Interna - Primarias. Ley N° 30998.	27/08/2019
8	Se incorpora la Tercera Disposición Transitoria de la LOE. Para las Elecciones Generales 2021-2026 no se aplicará lo contenido en el segundo y tercer párrafo del artículo 4 de la LOE. Ley N° 31010.	27/03/2020
9	Se modifica el artículo 116 de la LOE. Paridad y alternancia en elecciones internas y en lista de candidatas o candidatos para elecciones generales, congresales y Parlamento Andino. Ley N° 31030, de aplicación a partir de las EG 2021.	23/07/2020
10	Se modifica el artículo 21 de la LOE. Se elimina el voto preferencial y se crea la circunscripción de peruanos en el extranjero. Ley N° 31032.	23/07/2020
11	Ley de Reforma Constitucional que incorpora el artículo 34-A y el artículo 39-A sobre impedimentos para postular a cargos de elección popular o ejercer función pública. Ley N° 31042.	15/09/2020
12	Se modifican los artículos del título VI “Del Financiamiento de los Partidos Políticos” de la Ley N° 28094, LOP. Ley N° 31046.	26/09/2020

Fuente: Congreso de la República del Perú. Elaboración propia.

En esa línea, cabe destacar que las reformas implementadas entre 2011 y 2018 se aplicaron dentro de los meses previos a los procesos electorales. Esta constante genera que las decisiones sobre las modificaciones legales se realicen sin mayor anticipo ni evaluación de su posible impacto en los actores involucrados. Asimismo, se debe considerar que, del total de reformas realizadas, un conjunto importante impacta directamente en el desarrollo del proceso electoral. Entre ellas se encuentran las orientadas a la democracia interna, impedimentos para postular a condenadas o condenados en primera instancia, paridad y alternancia, prohibición de adquisición de espacios de radio y televisión y, finalmente, prohibición a la reelección inmediata de congresistas.

A pesar de los cambios de la legislación ocurridos tras la crisis sanitaria, el Congreso de la República se vio en la necesidad de legislar excepciones y reglas especiales para llevar adelante el proceso electoral, lo que se detalla en la siguiente tabla:

TABLA 3
Normas de excepcionalidad por la COVID-19

Ítem	Modificación	Fecha
1	Regla excepcional de intangibilidad electoral. Ley N° 31010.	27/03/2020
2	Suspensión de las Elecciones Primarias. Ley N° 31028.	14/07/2020
3	Creación de la circunscripción de peruanos en el extranjero. Ley N° 31032.	23/07/2020
4	Reglas especiales para las EG2021. Ley N° 31038.	22/08/2020
5	Impedimentos para ser candidata o candidato. Ley N° 31042.	15/09/2020

Fuente: Congreso de la República del Perú. Elaboración propia.

Si bien estas normas tuvieron por finalidad facilitar la realización de las EG 2021, se convirtieron en una variable no prevista, que afectó la medición del impacto de la reforma. A pesar de ello, evaluar su recorrido resulta indispensable para lograr un mejor entendimiento con relación a las elecciones del bicentenario.

5.1 LA DEMOCRACIA INTERNA

Si bien existían aspectos referidos a la democracia interna antes de la reforma, los criterios anteriores reducían la función de los organismos electorales y de la ciudadanía al de meros observadores o asesores técnicos, sujetos a la voluntad de las organizaciones políticas. La Ley N° 30998, por la que se modificó la Ley de Organizaciones Políticas (LOP), estableció nuevos criterios para que los partidos políticos realicen la selección de candidatas y candidatos entre sus afiliados. En el caso peruano, la reforma tomó como ejemplo las experiencias argentina y uruguaya, de modo que se realizó un diseño similar a las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO).

Así, la reforma a la ley insertó la figura de la realización de elecciones primarias en el Perú y convirtió este proceso en obligatorio, tanto para las organizaciones políticas como para la ciudadanía, a fin de generar mayor relación e interés de ambos actores. Esta modificación es aplicable para la selección de candidatas o candidatos a la presidencia, vicepresidencias, congreso, alcaldías o gobiernos regionales.

Bajo este nuevo modelo se buscaba implementar una democracia interna con mayor participación de los organismos electorales: al Reniec se le asignó la función de elaborar el padrón electoral para cada organización política; a la ONPE, la organización del proceso electoral y, al JNE, facilitar el acceso a las bases de datos en ventanilla única, fiscalizar las hojas de vida de candidatas y candidatos en elecciones primarias, y candidatas y candidatos designados, resolver conflictos en materia electoral y proclamar a las y los candidatos elegidos. Sin embargo, dada la crisis sanitaria y las pautas de distanciamiento social, la ejecución de las PASO se vio obstaculizada para el proceso de 2021. Pese a ello, para proteger los fundamentos de la reforma política, se promulgó la Ley N° 31038, aprobada por el Congreso, y reglamentada por la Resolución Jefatural N° 000310-2020-JN/ONPE,⁶ por la que se establece que, debido al contexto excepcional causado por la COVID-19, se realicen elecciones internas en las que solo participen las afiliadas y afiliados de las organizaciones políticas. En consecuencia, la implementación de las elecciones primarias abiertas fue suspendida en la mayoría de sus aspectos, de modo que el impacto real podrá analizarse en una próxima elección. A pesar de ello, los análisis del actual proceso evidencian las dificultades para su implementación (CARRANZA Y CHUQUILLANQUI 2020; CARRANZA *ET AL.* 2021; JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021A).

5.1.1 EL DESARROLLO DE LAS ELECCIONES INTERNAS EN EL 2021

Para el desarrollo de las EG 2021, el número de afiliadas y afiliados partidarios políticos de alcance nacional ascendió a 1.663.147 personas, con lo cual se marca una tendencia de crecimiento en las afiliaciones desde 2017, de modo que 2021 fue el año con más afiliadas y afiliados desde 2006. Dicho esto, las organizaciones políticas participaron en el proceso de elecciones internas entre

6 Ver <https://www.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/Resoluciones/RJ-310-2020-JN.pdf>

el 29 de noviembre y el 6 de diciembre de 2020, por medio de las dos modalidades establecidas: por afiliadas o afiliados o por delegadas o delegados.

TABLA 4

Modalidad de elecciones internas según organización política

Por afiliadas o afiliados (modalidad directa)	Por delegadas o delegados (modalidad indirecta)
Acción Popular	Alianza para el Progreso
Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Avanza País - Partido de Integración
Juntos por el Perú	Democracia Directa *
Partido Aprista Peruano	Frente de la Esperanza 2021
Partido Democrático Somos Perú	Frente Popular Agrícola FIA del Perú (Frepap)**
Partido Morado	Fuerza Popular
Partido Nacionalista Peruano	Partido Político Contigo
	Partido Popular Cristiano***
	Partido Político Nacional Perú Libre
	Perú Nación
	Perú Patria Segura
	Podemos Perú
	Renacimiento Unido Nacional
	Restauración Nacional
	Solidaridad Nacional
	Todos por el Perú
	Unión por el Perú

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2021a).

* Democracia Directa escogió la modalidad de delegadas y delegados para elegir su fórmula presidencial y candidaturas al Parlamento Andino, mientras que para determinar a sus aspirantes al Congreso de la República seleccionó la modalidad por afiliadas y afiliados.

** Frepap, que no presentó candidatas ni candidatos a la presidencia, pero sí al Congreso y al Parlamento Andino, optó por la modalidad de delegadas y delegados para la selección de sus candidaturas.

*** El Partido Popular Cristiano optó por la modalidad de afiliadas y afiliados para la elección de su fórmula presidencial y de delegadas o delegados para elegir sus candidaturas al Congreso de la República y al Parlamento Andino.

Finalmente, cabe resaltar que, según las Encuestas Nacionales de Candidaturas realizadas por la Línea de Investigación del JNE, en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 (ECE 2020) y las EG 2021, el 62% de candidaturas no militaba en un partido político en 2020 (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2020A Y 2021D). Mientras que, con la nueva legislación electoral que exige que al menos el 80% de postulantes a las elecciones internas sea militante con un tiempo mínimo de afiliación, la figura se ha invertido con un 68,7% que reporta ser militante inscrita o inscrito en el partido por el que postuló, los que, sumados al 15,2% de candidaturas que menciona poseer un cargo dirigencial en sus respectivas organizaciones políticas, resulta en el 83,9% de candidaturas con un vínculo formal con su partido político (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021A, 4).

5.2 IMPEDIMENTOS PARA POSTULAR

Una de las reformas más discutida es la asociada a la Ley N° 31042, Ley de Reforma Constitucional, por la que se incorporan los artículos 34-A y 39-A sobre impedimentos para postular a cargos de elección popular o ejercer la función pública. Estos artículos señalan que las y los ciudadanos que tengan una sentencia condenatoria en primera instancia, en calidad de autoría o complicidad, por la comisión de delito doloso, no pueden ser candidatas o candidatos a cargos de elección popular ni pueden ejercer la función pública mediante designación de cargos de confianza. De igual manera, esas características se aplican al ejercicio de la función pública en cargos de confianza.

5.3 PARIDAD Y ALTERNANCIA

Una de las medidas más esperadas y que mayor impulso recibió por parte de organizaciones de la sociedad civil y del mismo JNE fue la de la paridad y alternancia. Si bien la participación de las mujeres en la vida política peruana se inicia en 1933, cuando se reconoció su derecho de participar en elecciones municipales —y se amplía en 1955, gracias a lo cual el año siguiente sería la primera elección en que las mujeres pudieron ejercer su derecho al sufragio (POULSEN 2020)—, no fue sino hasta 1997, con la cuota de género, que se aprobaron medidas de acción afirmativa para promover directamente su participación. No obstante, la representación política de las mujeres en América Latina es un

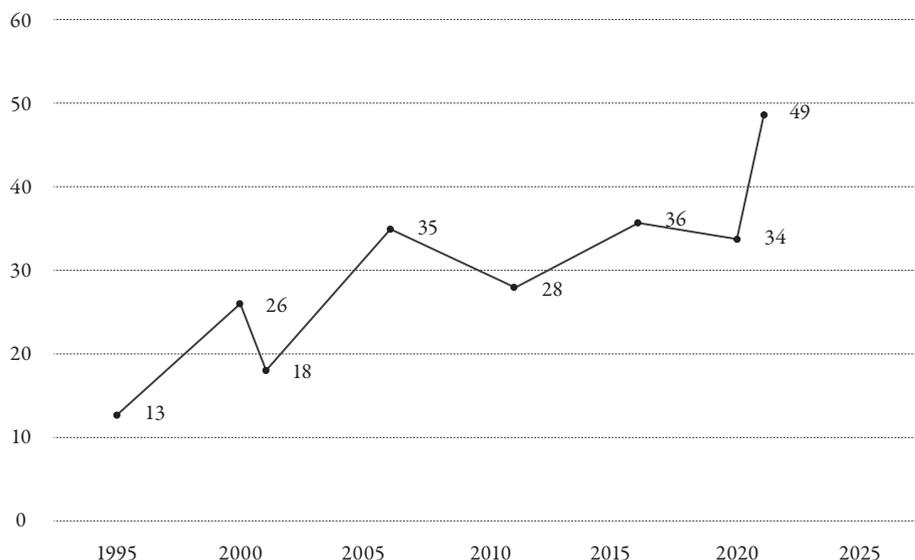
caso ampliamente estudiado y con serias recomendaciones respecto de las reformas que permitan su participación en igualdad de condiciones (FREIDENBERG 2021; FREIDENBERG Y GILAS 2021).

La Ley N° 30996, Ley que modifica la LOE respecto al sistema electoral peruano, cambió, particularmente, los artículos 21 y 116 de esa norma (Ley N° 26859), los cuales aluden a los porcentajes mínimos de participación de mujeres (40%) en las listas de candidatas o candidatos al Congreso de la República y establecen el incremento progresivo hasta alcanzar la paridad en ellas hasta el 2031 (MALDONADO *ET AL.* 2020, 130-131). Posteriormente, la Ley N° 31030, ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatas y candidatos, implicó una modificación adicional que permite que el ordenamiento de las listas se realice de forma alternada entre hombres y mujeres (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021b, 12). Si bien la ley que busca la paridad es un incentivo importante, esta no puede ser totalmente eficiente si no se establece un mandato de ubicación en las listas de candidatas y candidatos.

Desde la implementación de las cuotas electorales, habría que añadir que esta es la primera vez que se logran resultados concretos para una democracia paritaria. Esta diferencia se observa, sobre todo, en que la reforma modifica la ubicación de las mujeres en las listas, lo cual habría representado uno de los principales obstáculos para ser electas (AYALA, BROU Y PONTE 2021). Así, se encuentra que, para las últimas ECE 2020, las mujeres representaron el 40% del total de las candidaturas, lo que equivale a 946 mujeres postulantes; sin embargo, solamente el 26% de ellas fueron electas para el periodo 2020-2021.

Asimismo, cabe anotar que escenarios similares se observaron en procesos electorales anteriores, como en las EG 2016, en las que solo el 28% de curules fueron concedidos a congresistas mujeres (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021D).

GRÁFICO 3
Mujeres electas al Congreso de la República

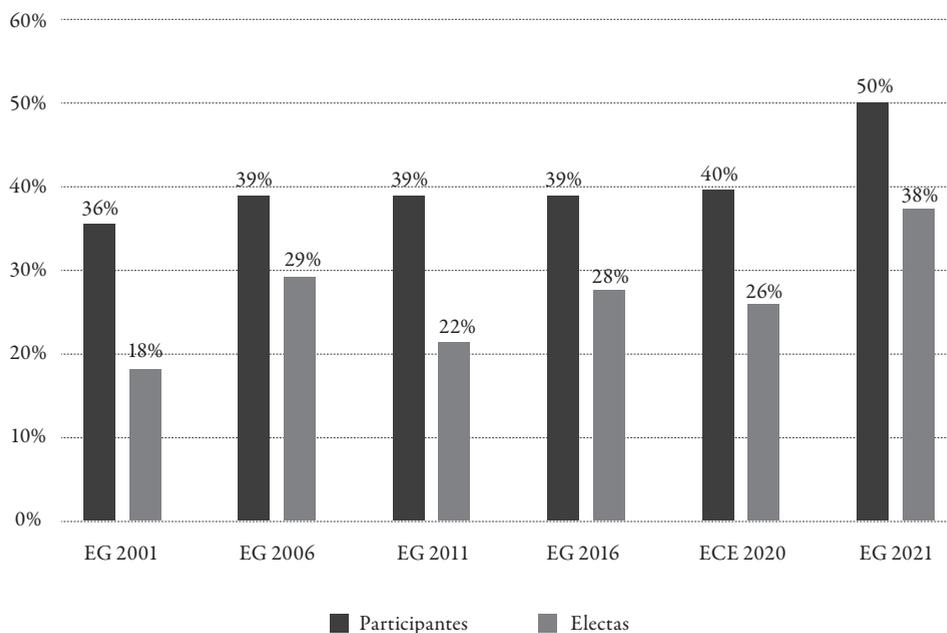


Fuente: JNE/Infogob. Elaboración propia.

5.3.1 EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA PARIDAD Y ALTERNANCIA EN EL PROCESO ELECTORAL

Gracias a la aplicación de la paridad y alternancia en las EG 2021, por primera vez en la historia republicana fueron electas 49 mujeres como congresistas de la República. Esto demuestra el impacto que esta importante reforma ha significado, ya que no solo existió un aumento significativo en las candidatas al Parlamento Nacional, sino también un aumento del 12% en las mujeres electas para ocupar una curul.

GRÁFICO 4

Participación y elección de mujeres en las candidaturas al Congreso
2006-2021

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2021e).

No obstante, luego de analizar la ubicación de las candidatas en las listas al Congreso de la República para las últimas cuatro elecciones nacionales, resalta el hecho de que hasta las ECE 2020 la mayoría de candidatas se ubicaba en el tercio inferior y menos del 25% en el tercio superior. Sin embargo, en las EG 2021, la mayoría de candidatas pasó a formar parte del tercio medio (40%). A pesar de ese cambio ocasionado por la reforma de paridad y alternancia, solo el 24% de las candidatas se ubicó en el tercio superior de las listas, y el 22% fueron cabeza de lista. No obstante, desde las ECE 2020 se muestra una reducción en el porcentaje de mujeres dentro del tercio inferior, que disminuye hasta un 36% (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021D, 8-20). El análisis de la ubicación en las listas se mantiene vigente al tratarse de un punto importante a la hora de ser electas.

A pesar del uso del voto preferencial para las EG 2021, la inclusión de los criterios de paridad y alternancia en las listas electorales permitió un mejor escenario para las candidatas que históricamente participaron en desventaja. De esa manera, por primera vez 49 mujeres han alcanzado un escaño en el Congreso de la República, lo que equivale al 37,7% de 130 congresistas, de modo que se constituye en la cantidad de mujeres en el Parlamento Nacional más alta en veinte años de procesos electorales. Del mismo modo, cabe destacar que tres mujeres jóvenes menores de 30 años fueron electas (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021E, 11). Finalmente, es relevante nuevamente anotar la importancia de la ubicación de las candidaturas en las listas, ya que 101 de los 130 congresistas electos ocuparon puestos del tercio superior, de los cuales la mayoría (61) son hombres (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021E, 24). Esto demuestra una vez más la importancia de seguir trabajando por una participación política equitativa entre mujeres y hombres.

En la misma línea, es importante evidenciar la presencia de mujeres en otros cargos de elección popular a nivel nacional, como la lista presidencial o el Parlamento Andino, tal como se muestra en la Tabla 5.

TABLA 5
Autoridades electas a nivel nacional según sexo (2001-2021)

	Presidencia y vicepresidencia		Congreso		Parlamento Andino	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
2001	0	3	22	98		
2006	1	2	35	85	5	10
2011	1	2	28	102	2	13
2016	1	2	36	94	2	13
2020			34	96		
2021	1	2	49	81	7	8

Fuente: INFOgob. Elaboración propia.

6. PROHIBICIÓN A LA REELECCIÓN INMEDIATA DE CONGRESISTAS

Contraria a la reforma de paridad y alternancia, una de las reformas que mayor resistencia causó en la esfera política fue la Ley N° 30906, de reforma constitucional, que prohíbe la reelección inmediata de Parlamentarios de la República. Esa modificación impactó directamente en todos los partidos políticos; sin embargo, se debe precisar que, previamente a la aprobación de esta reforma, luego de cada elección congresal, la reelección no había sido una constante, y cada Congreso nuevo electo tenía por lo general una renovación importante de sus integrantes (VALLADARES 2009). Si bien la reforma contó con amplia aprobación ciudadana, demostrada en los resultados del Referéndum Nacional 2018 —85,8% de los votantes a favor de la medida (AYALA, BROU Y PONTE 2021, 32)—, es un tema que requiere un análisis de largo plazo para efectuar una evaluación de impacto.

La modificación constitucional trajo consigo muchas dudas por parte de los partidos políticos y las o los responsables de la administración de justicia electoral. El 7 de noviembre de 2019, el Jurado Electoral Especial de Ica emitió el Oficio N° 001-2019-JEE/JNE y, un día después, el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 emitió el Oficio N° 003-2019-JEE-LC1/JNE, de fecha 8 de noviembre de 2019, en el cual se consultaba al Pleno del JNE sobre la postulación de las y los excongresistas del Parlamento disuelto al proceso de ECE 2020, por tratarse de un proceso excepcional y no de uno que parte del calendario electoral establecido. Así fue cómo el Pleno del JNE dictaminó la Resolución N° 0187-2019/JNE, en la cual, luego de un análisis constitucional que tomaba además en cuenta la jurisprudencia electoral, resolvió por mayoría:

Artículo primero.- ABSOLVER la consulta formulada por los Jurados Electorales Especiales de Ica y Lima Centro 1, en el sentido de que la prohibición de reelección inmediata contenida en el artículo 90-A de la Constitución Política no comprende y no le es aplicable a los congresistas de la República que integraron el Congreso disuelto el 30 de setiembre de 2019.

Por otro lado, al ser las EG 2021 el primer proceso electoral ordinario luego de la reforma normativa, fue también el primer caso de aplicación en el proceso de inscripción de las listas, que cumple estrictamente con la normatividad vigente.

7. PROHIBICIÓN DE ADQUISICIÓN DE ESPACIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN

Para finalizar, la Ley N° 31046, que modifica el título VI “Del financiamiento de los partidos políticos” de la LOP, fue publicada en 2020. Esta modificación estableció restricciones para que los partidos políticos realicen contratos de publicidad en radio, prensa o televisión, y así reducir la desigualdad para presentar sus propuestas ante la ciudadanía, pero, sobre todo, para restringir las posibilidades de financiamiento irregular.

La modificación señala sobre la franja electoral:

Artículo 37.- Financiamiento público indirecto

Desde los sesenta (60) días hasta los dos (2) días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos y alianzas con candidatos inscritos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado de señal abierta, canales nacionales de cable de alcance nacional, estaciones de radio, públicos o privados y a contratar publicidad diaria en redes sociales.

La ONPE recibe como asignación presupuestaria el monto destinado al acceso a radio, televisión y al pago de la publicidad en redes sociales en cada elección. Los precios convenidos con los medios de comunicación deben ser los considerados para una tarifa social. Una particularidad de la modificación que se hizo a la LOP, en el título VI sobre el financiamiento, fue la inclusión del enfoque de género, al ser enfática en señalar que la ONPE debe asegurarse que los criterios de igualdad y paridad y no discriminación entre mujeres y hombres durante la utilización de la franja electoral por parte de los partidos políticos sea la correcta. Con ello, se puede afirmar que somos espectadores de un hito histórico sin precedentes para el Perú: la construcción de una democracia paritaria.

8. VIRTUALIZACIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL: ALCANCES DESDE EL MONITOREO DE MEDIOS Y REDES SOCIALES

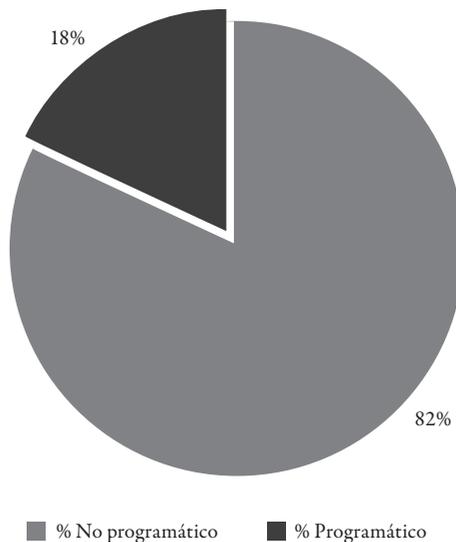
Las restricciones normativas expresadas en la reforma sobre publicidad se aunaron a las limitaciones de campañas físicas ocasionadas por la pandemia por la COVID-19. De esa manera, las EG 2021 se constituyeron en un proceso electoral sin precedentes en términos de la realización de las campañas políticas en ambas vueltas. Por ello, la Dirección Nacional de Educación Cívica

Ciudadana del JNE, a través de su equipo de investigación, elaboró un monitoreo de medios de comunicación y redes sociales para detectar el uso de ambas plataformas en estas elecciones.

Por medio del monitoreo de medios realizado durante la primera vuelta electoral se detectó que, luego de revisar el tipo de contenido presentado en los distintos medios, se logró apreciar que la mayoría (82%) fue de corte no programático, es decir, no incluía propuestas de las candidaturas. Asimismo, el medio con mayor cobertura a los temas programáticos fue la radio (51%).

GRÁFICO 5

Distribución de cobertura electoral por tipo de información



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2021f).

Asimismo, respecto a los temas programáticos mayormente abordados por las candidaturas en sus participaciones mediáticas, resalta el de salud (19%), debido a la pandemia, seguido por el de educación (14%), economía (13%) y seguridad ciudadana (12%).

Por otro lado, de acuerdo con el monitoreo de medios, las y los candidatos presidenciales con mayor cobertura en los diversos espacios de difusión fueron Rafael López Aliaga (13,9%) y Yonhy Lescano (11,3%), mientras que Keiko Fujimori (9,2%) y Pedro Castillo (5,5%), quienes pasaron a segunda vuelta, ocuparon los puestos seis y ocho, respectivamente (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021F, 6).

Luego de analizar el monitoreo de las redes sociales realizado en la primera vuelta se detectó que no todas las candidaturas aumentaron en cantidad de seguidores, interacción e impacto de sus publicaciones en Facebook® o en Twitter®. De esa manera, en Facebook® resaltaron las campañas de López Aliaga, Lescano, Forsyth y De Soto, mientras que en Twitter® resaltó la actividad de López Aliaga, De Soto y José Vega, en comparación con la baja actividad en la campaña digital de la mayoría de candidaturas presidenciales.

Las candidaturas presidenciales en la primera vuelta aumentaron el número de publicaciones en sus redes sociales. Sin embargo, el contenido programático se mantuvo como minoritario dentro de sus publicaciones, de modo que representó el 24% en Facebook® y el 21% en Twitter®. Por otro lado, al acercarse la fecha de la primera vuelta, el contenido programático sufrió una considerable caída, con al menos 15% en Facebook® y un aumento de 5% en Twitter® (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021F, 16).

Para el monitoreo de redes sociales efectuado durante la campaña de la segunda vuelta se encontró que Keiko Fujimori obtuvo un mayor incremento de seguidores en su página de Facebook®. No obstante, la diferencia con Pedro Castillo no fue muy amplia (52,4% frente a 47,6%). De la misma manera, Fujimori logró un mayor aumento de seguidores en Twitter®, pero la diferencia con Pedro Castillo no fue significativa (50,7% frente a 49,3%).

Cabe destacar que la presencia minoritaria de contenido programático presente en el monitoreo de medios y de redes sociales en la primera vuelta se mantuvo en ambas redes sociales en el desarrollo de la segunda vuelta. Así, entre abril y junio, el porcentaje de mensajes programáticos disminuyó de 7,5% a 2,6%. Es decir, mientras más cerca estaban las elecciones, menos propuestas se publicaban, de modo que llegó a menos del 10% de las publicaciones en las cuentas de Twitter® y Facebook® de Keiko Fujimori y Pedro Castillo dedicadas a exponer contenido programático durante la campaña de la segunda vuelta.

9. ELECCIONES DURANTE UNA PANDEMIA: BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL

9.1 CICLO DE ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA AFECTADO POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19

La pandemia de la COVID-19 generó en todo el mundo una crisis sanitaria que restringe el accionar de la ciudadanía (PULEJO Y QUERUBÍN 2021). Sin embargo, en distintos países de América Latina se previó la organización de elecciones de distinto nivel político. Ante esta circunstancia, los organismos electorales latinoamericanos comenzaron a desarrollar estrategias y protocolos sanitarios para llevar adelante elecciones democráticas (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2020B, 5-8), de acuerdo a sus respectivos cronogramas. Así, los países del continente reafirmaron su compromiso democrático y su respeto por la voluntad popular expresada en las urnas.

No obstante, la celeridad con que la COVID-19 impactó en los sistemas de salud obligó a muchos países a posponer sus elecciones. Esa decisión puede ser comprendida por la agresividad con la que el virus afectó los modelos sanitarios, así como también las economías de la región. Según datos globales de IDEA Internacional, 66 países pospusieron sus procesos electorales y 33 de ellos se reafirmaron en su realización. En el caso específico de América Latina se postergaron las elecciones en doce países con la finalidad de que los organismos electorales establezcan protocolos adecuados para llevar adelante su ejecución.

TABLA 6

Elecciones latinoamericanas comparadas

Ítem	País	Tipo de elección	Detalle
1	República Dominicana	Elecciones para presidente, vicepresidente, senadores y diputados	Programadas en un inicio para el 17 de mayo; posteriormente para el 5 de julio, con una eventual segunda ronda el 26 de julio de 2020.
2	Argentina	Elecciones municipales en la ciudad de Río Cuarto en la provincia argentina de Córdoba	Originalmente programadas para el 29 de marzo.



→

3	Bolivia	Elecciones generales	Originalmente programadas para el 3 de mayo; postergadas para el 6 de setiembre.
4	Brasil	Elección complementaria para curul senatorial	Programada para el 26 de abril.
5	Chile	Referéndum Constitucional	Programado para el 26 de abril.
6	Colombia	Juntas de Acción Comunal	Programadas para el 26 de abril.
7	México	Elecciones locales en el Estado de Hidalgo	Programadas para el 7 de junio.
8	Paraguay	Elecciones primarias	Programadas para el 12 de julio.
9	Paraguay	Elecciones municipales	Programadas para el 8 de noviembre de 2020, diferidas para 2021.
10	Perú	Elecciones municipales complementarias en Chipao (Ayacucho)	Programadas inicialmente para el 29 de marzo.
11	Puerto Rico	Elecciones primarias	Programadas en principio para el 29 de marzo.
12	Uruguay	Elecciones municipales	Programadas originalmente para el 10 de mayo.
13	Perú	Elecciones internas	Programadas con medidas excepcionales para el 29 de noviembre y el 6 de diciembre de 2020.

Fuente: IDEA Internacional. Elaboración propia.

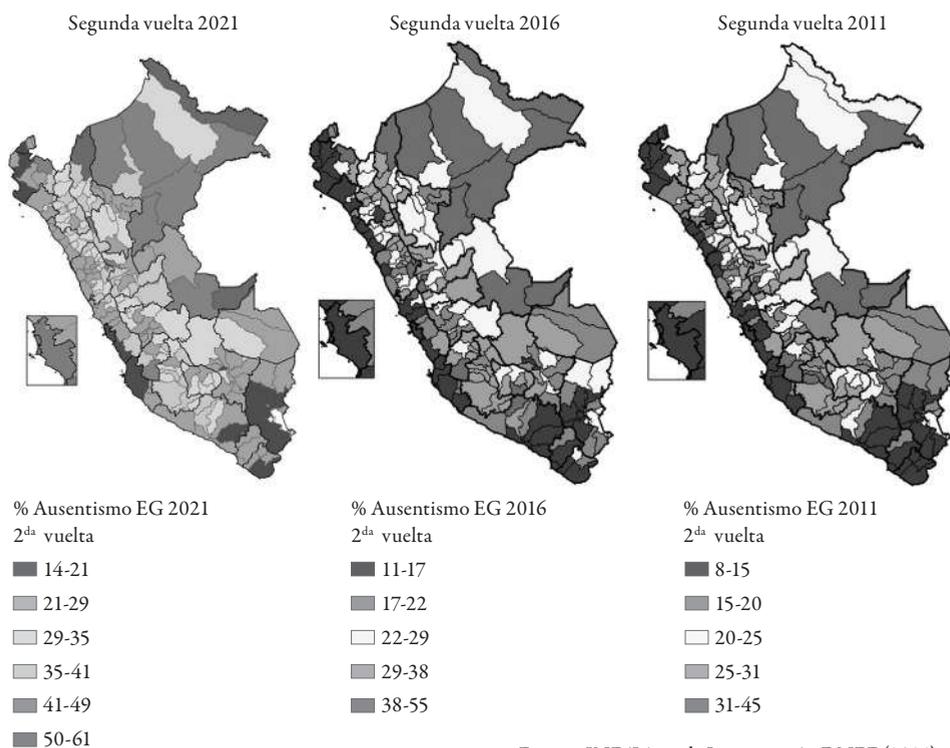
Si bien la Organización Mundial de la Salud (OMS) estableció medidas sanitarias con la finalidad de reducir la propagación de la COVID-19, la realización de una elección supone un gran desplazamiento de personas y una logística que nunca antes se había desarrollado con este tipo de restricciones. Ante esta situación, los protocolos sanitarios que establecieron los organismos electorales se alinearon a las recomendaciones sanitarias de la OMS o de las instituciones locales de salud. En efecto, la mayoría de protocolos sanitarios en América Latina consideró: a) el distanciamiento de dos metros aproximadamente, b) el uso de mascarillas, c) el uso de agentes sanitizantes para las manos, d) la manipulación restringida del material electoral, e) la ampliación de locales de sufragio, f) la ampliación de la jornada de sufragio y g) la distribución de un kit sanitario para los miembros de mesa (BARNECHEA Y DEXTRE 2020).

10. EL DESARROLLO DE LAS EG 2021

En Perú, la realización del proceso electoral del bicentenario en medio de la pandemia mundial no tuvo —pese a lo proyectado— un impacto demasiado grande en la tasa de ausentismo electoral. De hecho, si bien el ausentismo significó en la primera vuelta el 29,95% —la tasa más alta de los últimos años— solamente representó un aumento del 4,02% frente a las ECE 2020. Por otro lado, el ausentismo disminuyó en 4,55% en la segunda vuelta y llegó al 25,4% de ausentismo, por lo que se consolidó en la elección con mayor aumento de participación frente a la primera vuelta desde 2001 (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021G, 2). Ello pudo deberse a la gran polarización política que marcó la campaña de la segunda vuelta y la disminución de casos de COVID-19 frente a la primera.

GRÁFICO 6

Porcentaje de ausentismo electoral a nivel provincial (2016-2021)



Fuente: JNE/Línea de Investigación DNEF (2021).

Cabe destacar que luego de hacer un desagregado provincial en las últimas segundas vueltas, las provincias con mayores tasas de ausentismo se ubicaron mayoritariamente en las regiones de Loreto y Amazonas, como Putumayo (62%) y Condorcanqui (58%). Por el contrario, las provincias de la región Puno tienen bajos niveles de ausentismo, por debajo del 17%. Por otro lado, la participación del 74,6% del total de electores hábiles mostró variaciones importantes en Piura (8,3%), Cajamarca (6,3%) y La Libertad (5,4%).

10.1 ACTIVIDADES IMPULSADAS POR EL JNE DURANTE LAS ELECCIONES

Como organismo constitucional autónomo, el JNE es el encargado de gestionar la realización de los procesos electorales en condiciones plenamente democráticas. Con tal fin, la entidad cumple con diversas tareas dentro y fuera del periodo electoral, como la fiscalización de los comicios, el registro de las organizaciones políticas en carrera y la promoción de la función educativa del electorado. Por otro lado, también se resalta la función esencial del JNE como es la jurisdiccional, que ha implicado la labor de resolver las apelaciones sobre actas electorales observadas y solicitudes de nulidad. Asimismo, tiene la potestad de declarar la nulidad, total o parcial, de los procesos electorales, según lo señalado en la normativa. Por último, el paso final que le compete al JNE es el de ser el ente encargado de proclamar los resultados electorales y de entregar las credenciales que correspondan.

Es necesario advertir, además, que como parte de la priorización de actividades no necesariamente realizadas en época electoral resaltan las educativas, las cuales contribuyen no solo a formar cívicamente a la ciudadanía a través de sus colectivos y organizaciones, sino también a promover el desarrollo mismo de las capacidades técnicas de las organizaciones políticas. De esta manera, se contempló, entre otros puntos, el despliegue de Coordinadores de Acciones Educativas (CAE) a nivel nacional para aplicar talleres de información electoral, así como trabajo docente con los miembros de las organizaciones sociales, entre otros.

Del mismo modo, en este proceso electoral se activó la plataforma web de Voto Informado, a través de la cual la ciudadanía ha tenido acceso a información de las hojas de vida y los planes de gobierno de las candidaturas participantes.

Para la segunda vuelta electoral, como una innovación, se compartió también información referente a las organizaciones políticas. En ese sentido, con miras a impulsar herramientas de la tecnología de información, se implementó durante este proceso electoral el asistente virtual denominado ChatBot, que proporcionó a través de mensajería instantánea toda la información concerniente a las candidaturas que participaron en el proceso electoral.

Por otro lado, con la finalidad de asegurar elecciones limpias, equitativas y respetuosas, el Tribunal de Honor, entidad autónoma emblemática desde 2005, se convirtió una vez más en la figura central que sin pertenecer al JNE despliega *ad honorem* funciones trascendentes, gracias a su seguimiento estricto, a modo de control ciudadano, de las actividades de los políticos. El Tribunal de Honor surge de la suscripción del Pacto Ético Electoral (PEE), documento en el que se exhorta a las organizaciones políticas a fomentar entre sus candidatas y candidatos, afiliadas y afiliados y simpatizantes las prácticas extensivas de respeto y transparencia. De esta forma, se espera que las elecciones se desarrollen sin hechos de acoso político, violencia o discriminación de cualquier tipo y, en este proceso, sin la difusión de mensajes falsos o distorsionadores. Tras la firma del Pacto Ético Electoral, el Tribunal de Honor, conformado por ciudadanas y ciudadanos reconocidos por su trayectoria independiente y cuya presencia es consensuada con las organizaciones políticas, se convierte también en el encargado de asegurar que las pautas acordadas en el pacto sean cumplidas por las candidaturas para asegurar el uso de buenas prácticas durante la campaña.

Asimismo, el JNE se encargó de organizar los debates electorales televisados para que las y los contendores a la presidencia presenten sus propuestas y visiones de cara a la ciudadanía, y, con ello, fomentar una elección más informada. Para este proceso electoral se organizaron y realizaron veinticinco debates descentralizados en las distintas regiones del país, en los que participaron las candidaturas congresales que buscaban acceder a una representación. Igualmente, se efectuaron dos exposiciones de agenda parlamentaria en Lima y tres debates presidenciales en la primera vuelta.

Respecto a la segunda vuelta electoral, solo pudieron realizarse dos debates electorales tras una compleja negociación sostenida por representantes de la institución con las y los delegados de los dos partidos políticos en contienda.

El primero de estos debates se dio entre los equipos técnicos del partido político Perú Libre y de Fuerza Popular, mientras que el segundo se realizó de manera descentralizada, en Arequipa, entre las candidaturas presidenciales de Pedro Castillo y Keiko Fujimori. En estos debates se abordaron temas en torno a la recuperación económica y reducción de la pobreza, la salud y el manejo de la pandemia, la infraestructura, el desarrollo regional, la descentralización y la seguridad ciudadana.

De forma posterior a la realización de las elecciones y cruzando una acalorada polémica entre las candidaturas al haber obtenido resultados tan estrechos, se inició la interposición de recursos de apelaciones a las resoluciones de los JEE sobre actas observadas y pedidos de nulidad. Estos recursos, luego de ser resueltos por los órganos de primera instancia, fueron impugnados ante el Pleno del JNE. Durante este proceso, el JNE detectó la propagación constante de *fake news* (noticias falsas), principalmente en las redes sociales, por lo que implementó el Comité Técnico de *Fact Checking*, como pionero en este tipo de procesos de verificación en un organismo electoral. Con la creación del comité se logró detectar gran cantidad de noticias falsas, desmentirlas con información fehaciente, frenar la avalancha de desinformación para coadyuvar de esta manera a brindar información fidedigna y certera a la población.

Esta iniciativa se inspira en una experiencia similar desarrollada en el Tribunal Superior Electoral de Brasil. En el JNE se planteó una comisión compuesta por seis miembros representantes de las direcciones de Comunicaciones e Imagen, Fiscalización, Educación, Registro de Organizaciones Políticas, Secretaría General y el Gabinete de Asesores de la Presidencia. Tras el proceso de chequeo por medio de un protocolo de verificación, que implicó entrevistas a por lo menos tres fuentes de información, el JNE difundió, por medio de todas sus plataformas de comunicación, tras una evaluación, qué información debía ser etiquetada en las categorías de falsa, verdadera o engañosa.

Con la implementación del Comité de *Fact Checking*, el JNE impulsó la concientización del electorado sobre la relevancia de buscar información de fuentes confiables y canales oficiales, así como la exhortación a la ciudadanía de ejercer una vigilancia activa al reportar la existencia de noticias falsas, y así proteger la transparencia de los comicios y un adecuado acceso y uso de la información.

11. REVISIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES GENERALES 2021

11.1 ACTAS OBSERVADAS Y PEDIDOS DE NULIDAD

11.1.1 SOBRE LAS ACTAS OBSERVADAS

En primer lugar, es importante mencionar que el acta electoral es el documento impreso en el cual se registran en cada mesa de sufragio los actos, hechos e incidencias que se producen, desde su instalación hasta el cierre. Se compone de tres secciones: a) acta de instalación, b) acta de sufragio y c) acta de escrutinio.

El acta electoral observada se define en el Reglamento del Procedimiento Aplicable a las Actas en Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino, aprobado mediante la Resolución N° 00331-2015-JNE.⁷ En este, el acta electoral observada es aquel ejemplar correspondiente a la ODPE que, debido a que está sin firmas, sin datos, incompleta, con error material o con caracteres, signos o grafías ilegibles, no puede contabilizarse en el centro de cómputo.

Así, luego de que el acta electoral es observada, se remite a los JEE a fin de que resuelvan, como órganos de primera instancia, las inconsistencias advertidas. Para tal efecto, aplican el reglamento antes mencionado, el cual establece acciones de cotejo, como el acto de comparar el ejemplar de la ODPE y el del JEE, y, de ser necesario, con el ejemplar del JNE, con el propósito de que las mencionadas inconsistencias se resuelvan.

En el caso de que se interponga el recurso de apelación, es el Pleno del JNE el que, en segunda y última instancia, resuelve aplicando el Reglamento de Procedimiento de las Actas Observadas, así como efectuando el cotejo referido anteriormente entre los ejemplares de la ODPE, del JEE y del propio JNE.

En el contexto de las actas electorales observadas, los órganos de primera instancia o el Pleno del JNE pueden declarar la nulidad del acta a) cuando el acta electoral ha sido observada por no tener las firmas de los miembros de mesa;⁸ b) cuando en el acta electoral la suma de los votos emitidos para cada organización

7 Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 23 de noviembre de 2015. Ver <https://busquedas.elperuano.pe/normas-legales/aprueban-reglamento-del-procedimiento-aplicable-a-las-actas-resolucion-no-0331-2015-jne-1317209-1/>

8 La exigencia es que la firma, el nombre y el número de DNI de los tres miembros de mesa se encuentren en una de las secciones del acta electoral, y, por lo menos, de dos miembros de mesa en sus otras dos secciones.

política (incluyendo votos en blanco, nulos e impugnados) excede al total de electores hábiles; y c) cuando en el acta electoral el total de ciudadanas y ciudadanos que votaron es menor a la cifra obtenida de la suma de los votos emitidos para cada organización política (incluyendo votos en blanco, nulos e impugnados). En las EG 2021, durante la primera vuelta se produjeron 34.473 observaciones a las actas, mientras, en la segunda vuelta, 1.619 observaciones.

11.1.2 SOBRE LOS PEDIDOS DE NULIDAD

La coyuntura política, tras el balotaje del 6 de junio de 2021, demuestra la importancia que tuvieron los pedidos de nulidad en estas elecciones. Por ello, es importante analizar el uso de este recurso en comparación con procesos electorales anteriores. Sobre esa premisa, es significativo recalcar que este es el proceso electoral en el que se han efectuado más pedidos de ese tipo en comparación con los últimos años. Entre los dos partidos que se enfrentaron en la segunda elección presidencial de este año se han registrado 1.265 pedidos de nulidad en los JEE.

Cabe destacar, en tal sentido, que 1.115 recursos de nulidad fueron presentados por Fuerza Popular y 150 por el partido político Perú Libre. Al 18 de junio, el 100% de pedidos de nulidad de ambos partidos fueron declarados improcedentes, por lo que a tal fecha quedaron pendientes solo las resoluciones de los recursos de apelación, que también se resolvieron a tiempo. Es importante señalar que los pedidos de nulidad presentados tenían por finalidad que se declare la nulidad de la votación realizada en una mesa de sufragio determinada.

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, cabe resaltar que las causas o motivos de nulidad en las mesas de sufragio se encuentran expresadas en el artículo 363⁹ de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE). En reiterada jurisprudencia, el

9 Artículo 363.- Los Jurados Electorales Especiales pueden declarar la nulidad de la votación realizada en las mesas de sufragio, en los siguientes casos:

- a) Cuando la mesa de sufragio se haya instalado en lugar distinto del señalado o en condiciones diferentes de las establecidas por esta ley, o después de las doce (12:00) horas, siempre que tales hechos hayan carecido de justificación o impedido el libre ejercicio del derecho de sufragio.
- b) Cuando haya mediado fraude, cohecho, soborno, intimidación o violencia para inclinar la votación en favor de una lista de candidatos o de determinado candidato;
- c) Cuando los miembros de la mesa de sufragio hayan ejercido violencia o intimidación sobre los electores, con el objeto indicado en el inciso anterior.
- d) Cuando se compruebe que la mesa de sufragio admitió votos de ciudadanos que no figuraban en la lista de la mesa o rechazó votos de ciudadanos que figuraban en ella en número suficiente para hacer variar el resultado de la elección.

Pleno del JNE ha señalado que las causales de nulidad establecidas en el mencionado artículo son taxativas y deben interpretarse de manera restrictiva, con la finalidad de salvaguardar la elección. Aunado a ello, se estableció que solo se procederá a declarar la nulidad cuando existan medios probatorios idóneos y suficientes que desvirtúen el principio de veracidad de los resultados obtenidos en las urnas.

Lo antes mencionado, fundamento en que se debe cumplir de manera irrestricta el principio de seguridad jurídica, el cual se encuentra implícito en el cronograma electoral, garantizó la proclamación oportuna de los resultados y la consecuente entrega de credenciales a las y los representantes elegidos por mandato popular. Las y los representantes, cuando asumen sus cargos, permiten la alternancia de poder y la transferencia de gobierno; en suma, se garantiza la gobernabilidad y la estabilidad democrática del país.

11.1.3 HISTÓRICO DE PEDIDOS DE NULIDAD

En la convicción de cambiar la tendencia que deja a Pedro Castillo como virtual presidente electo, según el conteo al 100% de la ONPE, Fuerza Popular inició el proceso de solicitudes para revisar las actas observadas. Sumado a esto, este partido también presentó pedidos de nulidad en 802 mesas de sufragio, para lo cual alegó irregularidades que habrían sucedido luego de un supuesto fraude en mesa. Del mismo modo, el partido político Perú Libre presentó 209 pedidos de nulidad para que sean revisados.

A continuación, se presenta en las siguientes tablas el número de actas observadas y anuladas durante los últimos procesos electorales. Estos datos evidencian que lo sucedido en este proceso se mantiene dentro del rango usual reflejado en procesos electorales anteriores.

TABLA 7

Actas observadas sobre el total de actas (2011, 2016, 2020 y 2021)

	EG 2011		EG 2016		ECE 2020	EG 2021	
	Primera vuelta	Segunda vuelta	Primera vuelta	Segunda vuelta		Primera vuelta	Segunda vuelta
Número de actas observadas	4.193	4.575	20.500	1.637	11.547	34.473	1.619
Actas totales	106.496	107.449	77.307	77.307	84.851	86.488	86.488
Porcentaje de actas observadas	3,94%	4,26%	26,52%	2,12%	13,61%	39,86%	1,87%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2021g).

TABLA 8

Actas anuladas sobre el total de actas (2011, 2016, 2020 y 2021)

	2011	2016	2021
Actas anuladas	607	300	222
% del total de actas	0,56	0,39	0,26

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2021g).

En 2011 se presentaron solo seis pedidos de nulidad y, en 2016, culminadas las elecciones generales, veintiséis solicitudes de nulidad: siete en la primera vuelta y diecinueve en la segunda. En 2021, las actas contabilizadas anuladas por resolución ascienden a 222 cuando finalizó el conteo de la ONPE de la segunda vuelta, cifra que se encuentra por debajo del promedio de las elecciones anteriores, en las que se anularon 607 y 300 actas contabilizadas, respectivamente, como se puede apreciar en la Tabla 8.

12. REFLEXIONES FINALES

En términos generales, las Elecciones del Bicentenario de la Independencia han devenido en un proceso electoral atípico, tras confluir variables contextuales tan diversas como lo fueron las crisis sociales y políticas, sumadas evidentemente a la crisis sanitaria desatada por la COVID-19. Con el fin de asegurar el normal desarrollo de las EG 2021, el JNE, junto con los otros organismos electorales, ha mantenido un esfuerzo permanente por garantizar el desarrollo de elecciones limpias y transparentes por medio de la ejecución de múltiples actividades, como los debates electorales, para asegurar que la ciudadanía se encuentre informada antes de emitir su voto.

Dicho esto, uno de los grandes retos que el JNE y todos los organismos electorales tuvieron que afrontar fue el ataque sistemático a las instituciones —no solo electorales— y a sus titulares, que cuestionó en particular el principio de neutralidad. Sin embargo, la labor del sistema electoral en su conjunto al frente de las EG 2021 fue reconocida por las diferentes misiones de Observación Electoral, que calificaron las elecciones peruanas como imparciales y justas, de modo que deja en claro, en todos sus comunicados, que primó la voluntad popular expresada en los votos.

Durante el proceso electoral del 2021, el JNE ha innovado en sus estrategias educativas y de formación cívica, las que contribuyen al acceso a información sobre las candidaturas y el proceso electoral, así como información confiable sobre el desarrollo de estos comicios. Entre las principales actividades, se destaca la creación del Comité Técnico de *Fact Checking*, el relanzamiento de la página web Voto Informado y la implementación del asistente digital ChatBot. Del mismo modo, el JNE fomentó espacios para promover la participación política de poblaciones en situación de vulnerabilidad. Así, el JNE se ha visto en la necesidad de emprender una campaña en defensa de la institucionalidad de los organismos electorales debido a las particularidades del contexto de este proceso electoral.

Cabe destacar, asimismo, que en las Elecciones Generales de 2021 se presentaron una mayor cantidad de pedidos de nulidad de mesas de sufragio en contraste con anteriores procesos electorales. En esta materia, en 2011 y en 2016 se registraron apenas 6 y 26, respectivamente. De este modo, los pedidos

de nulidad presentados tras la segunda vuelta electoral manifiestan una preocupación trascendente para futuros procesos electorales. Tras la resolución de las observaciones y de una cantidad sin precedentes de pedidos de nulidad y posteriores apelaciones, los JEE iniciaron las proclamaciones de resultados descentralizados para encaminar la proclamación oficial de resultados electorales de la segunda elección presidencial.

Por otro lado, cabe resaltar que las reformas aplicadas por primera vez en este proceso electoral sufrieron algunas modificaciones extraordinarias debido a la coyuntura. No obstante, su aplicación ha dejado lecciones y buenas prácticas a tener en consideración. Entre estas destacan la importancia de la transparencia en los partidos políticos, el rol de las redes sociales y los medios de comunicación en las campañas electorales, y la necesidad de asegurar una competencia electoral equitativa entre mujeres y hombres.

Finalmente, resulta importante señalar que si bien las Elecciones del Bicentenario significaron un enorme desafío por el contexto de la pandemia y las restricciones que esta generó, así como por los conflictos políticos surgidos durante el desarrollo del proceso, estos comicios deberían recordarse como parte protagónica de un escenario en el que se conmemoran dos siglos de vida republicana. Una vida republicana con muchos problemas, pero también con grandes avances en la meta de alcanzar una política más limpia e inclusiva, y una ciudadanía comprometida con el ideal original y auténtico de la democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aljovín de Losada, Cristóbal, y Sinesio López. 2018. *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Fondo Editorial del JNE, IEP.
- Ayala, Henry, Giovanni Arriola, y Pámela Cantuarias. 2020. *En busca del distrito prometido. Participación directa y consulta vecinal en Alto Trujillo*. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones.
- Ayala, Henry, Penélope Brou González y Manuel Ponte. 2021. *Una elección extraordinaria. Análisis de las elecciones congresales de 2020*. Lima: Fondo Editorial del JNE.
- Barnechea, Alonso, y Carlos Dextre. 2020. *Aprendizajes de la gestión electoral en el marco del COVID-19. Un estudio comparado de cuatro procesos electorales en América Latina en 2020*. Lima: ONPE.
- Basadre, Jorge. 1968. *Historia de la República del Perú, 1822-1933*. Lima: Editorial Universitaria.
- Cameron, Maxwell A. 1994. *Democracy and Authoritarianism in Peru: Political Coalitions and Social Change*. Miami: University Press of Florida.
- Carranza, Narda, y Manuel Chuquillanqui. 2020. “Ni improvisación ni copia: rastreando el proceso de transferencia y adaptación en el diseño de las PASO peruanas”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 6 (11): 129-153.
- Carranza, Narda, Manuel Chuquillanqui, Manuel Valenzuela y Fiorella Zamora. 2021. “Resistencia a la democracia interna: la selección de candidaturas durante las Elecciones Generales 2021 en Perú”. *La democracia interna en debate. Análisis sobre las elecciones internas en los partidos políticos de Perú, Argentina y Uruguay*, editado por David Blas y Mariuxy Bustos. Lima: ONPE.
- Dahl, Robert A. 1999. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Freidenberg, Flavia. 2021. *Reformas inclusivas, actores críticos y representación política de las mujeres en América Latina*. Lima: Fondo Editorial del JNE, Escuela Electoral y de Gobernabilidad, Serie Cátedra Domingo García Rada/6.
- Freidenberg, Flavia, y Karolina Gilas. 2021. “Justicia electoral y representación política de las mujeres en México”. *Revista de Estudios Políticos*, 191: 109-148. DOI: 10.18042/cepc/rep.191.05
- Grompone, Romeo. 2012. *La creciente vigencia de movimientos y partidos regionales: sus alcances y límites*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del JNE.

- Hartlyn, Jonathan, Jennifer Mccoy y Thomas M. Mustillo. 2009. “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”. *América Latina Hoy*, 51, 15-40.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2020a. “Encuesta a candidaturas congresales - Elecciones Congresales Extraordinarias (ECE 2020)”. *Reporte Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívico Ciudadana.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2020b. “Los retos de la pandemia para la elección del bicentenario”. *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021a. “Las elecciones internas de las organizaciones políticas en perspectiva”. *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021b. “Participación política de las mujeres en las EG 2021”. *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021c. “Redes sociales en la campaña electoral”. *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, 9. <https://votoinformado.jne.gob.pe/voto/reportes/Perfil-Electoral-9-2021.pdf>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021d. “Encuesta a Candidaturas Congresales 2021 - Resultados preliminares”. *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021e. “Resultados de la primera vuelta EG 2021”. *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021f. “Monitoreo de medios de comunicación durante la primera vuelta de las EG 2021”. *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, 12. <https://votoinformado.jne.gob.pe/voto/reportes/Perfil-Electoral-12-2021.pdf>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021g. “Análisis de los resultados - Segunda elección presidencial”. *Perfil Electoral*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.
- Maldonado, Arturo, Mabel Huertas, Carlos Meléndez, José Requena, Darío Pedraglio, Félix Puémape, Diego Cerna, Abigail Otero, Ana Reátegui, Cecilia Ames, y Rocío Ames. 2020. *(Des)equilibrio de poderes. Análisis y balance de la Gestión Parlamentaria 2016-2019*. Lima: Grupo de Análisis Político 50+1, Fundación Friedrich Naumann Oficina Países Andinos, Universidad ESAN.

- Molinari Morales, Tirso. 2006. *El fascismo en el Perú: La Unión Revolucionaria, 1931-1936*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales (UNMSM).
- Mouffe, Chantal. 1999. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Levitsky, Steven, y Maxwell A. Cameron. 2003. "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". *Latin American Politics and Society* 45 (3): 1-33.
- Lynch, Nicolás. 1999. *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú, 1980-1992*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Nohlen, Dieter. 1996. "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos". *Memoria de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales* (pp. 19-41). México, D.F.: Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral.
- Padilla Zárate, Cristian. 2019. "Cultura, espectáculo e institucionalidad política en el Perú: El proceso electoral general de 1931". *Tesis de licenciatura*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Paniagua, Valentín. 2003. "El derecho de sufragio en el Perú". *Elecciones*, (2): 61-87.
- Poulsen, Karen. 2020. *¿Somos ciudadanas! Ciudadanía y sufragio femenino en el Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pulejo, Massimo, y Pablo Querubín. 2021. "Electoral concerns reduce restrictive measures during the COVID-19 pandemic". *Journal of Public Economics*, (198): 1-7. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2021.104387
- Sánchez Agesta, Luis. 1986. *Democracia y procesos electorales*. San José: Capel.
- Sartori, Giovanni. 1999. "The party-effects of electoral systems". *Israel Affairs*, 6(2): 13-28.
- Rahat, Gideon, y Reuven Y. Hazan. 2001. "Candidate selection methods: An analytical framework". *Party Politics*, 7 (3): 297-322.
- Thompson, José. 2014. "Some notes on the experiences of using technology and electronic voting in Latin America". *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America*, editado por Anita Breuer, y Yanina Welp, 72-87. London: Routledge.

- Valladares Molleda, Jorge. 2009. *Estudios sobre el Congreso peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Welp, Yanina. 2015. "Participación ciudadana, poder y democracia: apuntes para un debate". *Portal de la Asociación Argentina de Participación Democrática*. <https://www.dparticipativa.org/single-post/2018/05/07/Participaci%C3%B3n-ciudadana-poder-y-democracia-apuntes-para-un-debate>

[Sobre el autor]

JORGE LUIS SALAS ARENAS

Actual Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y Juez titular de la Corte Suprema de la República. Es abogado por la Universidad Católica Santa María de Arequipa. Magister con mención en Derecho Civil por la misma universidad. Estudios concluidos del Doctorado en Derecho Penal por la Universidad de Alcalá de Henares-España y en el Doctorado en Derecho por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Tiene 29 años en la Carrera Judicial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. PRINCIPALES HITOS DEL PADRÓN ELECTORAL EN PERÚ

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

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

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

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

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

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

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

10 Mediante Decreto N° 146 de fecha 27DIC1821.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

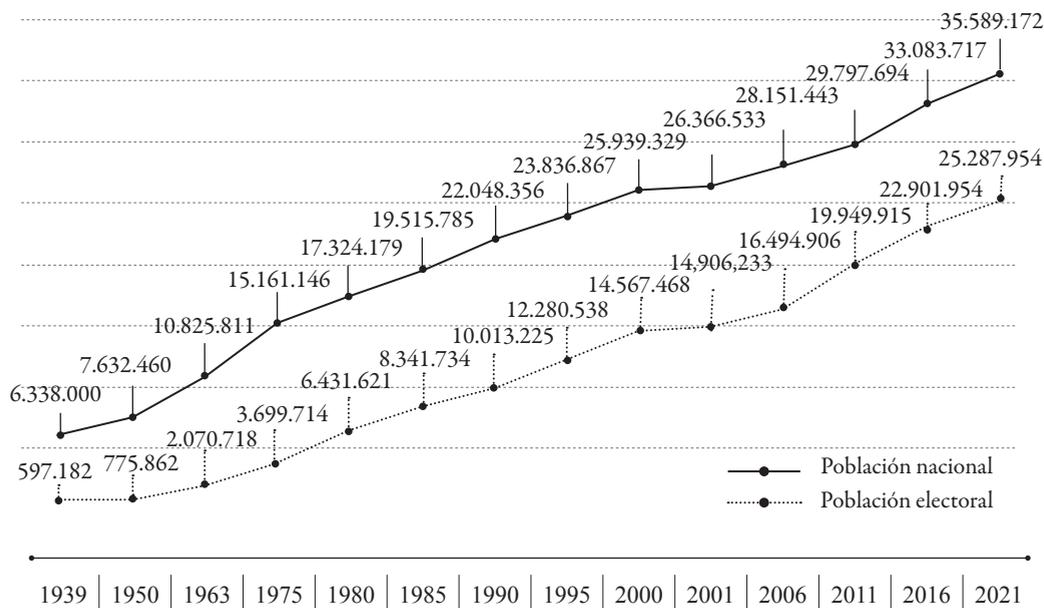
17 Esta incorporación se realizó a través de la Ley N° 28480, que modificó el artículo 34 de la Constitución Política de 1993.

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

19 Resolución N° 514-2003-JEF/Renic.

GRÁFICO 1

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABLA 1

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

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

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

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

TABLA 2

Países que no reprogramaron sus elecciones durante la pandemia

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

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

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

TABLA 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

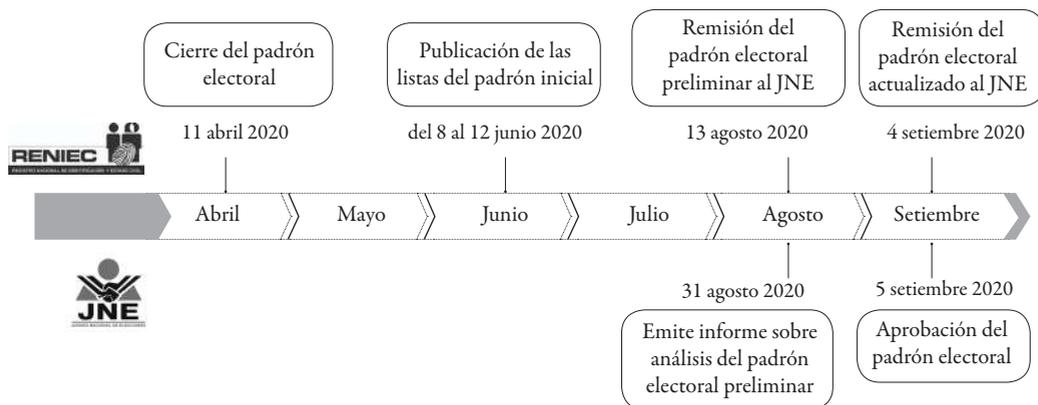
cada persona (CORVETTO 2015, 263). Para efectos de procesos electorales, este procedimiento contribuye a evitar la trashumancia electoral, también conocida como los “votos golondrinos” (CORVETTO Y RAMÍREZ 2017).

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

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

GRÁFICO 2

Proceso del padrón electoral para las Elecciones Generales 2021



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

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

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

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

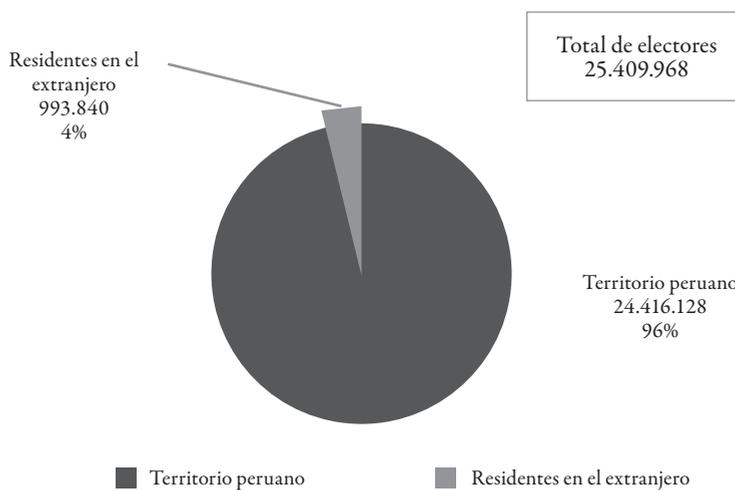
30 Resolución Jefatural N° 73-2016/JNAC/Reniec que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones y la Estructura Orgánica del Reniec: “Son funciones específicas de la Gerencia de Registro Electoral: a) Formular, dirigir y controlar las actividades relacionadas a la actualización del Padrón Electoral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

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

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

GRÁFICO 3

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



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

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

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

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

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

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

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

TABLA 4

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

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

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

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

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

TABLA 5

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

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

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

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

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

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

TABLA 6

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

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



26	Extranjeros	997.033
	Total	25.287.954

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

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

TABLA 7

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

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

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

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

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

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

TABLA 8
Electores registrados en los padrones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. CONCLUSIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

Normativa

Carta N° 040-98-GG/IDENTIDAD.

Decreto N° 146.

Decreto N° 7177.

Decreto Supremo N° 008-2020-SA.

Decreto Supremo N° 044-2020-PCM.

Decreto Supremo N° 122-2020-PCM.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Oficio N° 0962-2020/SGEN/Reniec.

Oficio N° 1512-2020/SGEN/Reniec.

Oficio N° 1814-2020/SGEN/Reniec.

Oficio N° 1816-2020/SGEN/Reniec.

Oficio N° 0002-2021/SGEN/Reniec.

Oficio N° 0056-2021/SGEN/Reniec.

Oficio N° 0831-2021/SGEN/Reniec.

Oficio N° 0832-2021/SGEN/Reniec

Resolución N° 025-98-IDENTIDAD.

Resolución N° 034-98-IDENTIDAD.

Resolución N° 459-98-JNE.

Resolución N° 070-2003-JEF-Reniec.

Resolución N° 375-2003-JEF-Reniec.

Resolución N° 514-2003-JEF/Reniec.

Resolución N° 073-2016/JNAC/Reniec.

Resolución N° 018-2020/JNAC/Reniec.

Resolución N° 047-2020/JNAC/Reniec.

Resolución N° 054-2020/JNAC/Reniec.

Resolución N° 303-2020-JNE.

[Sobre las y los autores]

CARMEN MILAGROS VELARDE KOECHLIN

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

EDITH ROCÍO SÁNCHEZ MORÁN

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

JACQUELINE MINAYA RODRÍGUEZ

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

DANNY SANTA MARÍA PINEDO

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

El impacto de la reforma de la segunda vuelta: Perú en perspectiva comparada

CYNTHIA MCCLINTOCK

<mcclin@gwu.edu>

Department of Political Science

George Washington University

Estados Unidos

ORCID: 0000-0003-4123-3348

[Resumen] Si bien ninguna regla electoral es una panacea, la introducción de la segunda vuelta fue una reforma exitosa en Perú y en América Latina en general. Las y los candidatos presidenciales fueron atraídos hacia el centro político y, con la mayoría de los votos, las y los presidentes rara vez sufrieron déficits de legitimidad. Sin embargo, la segunda vuelta también reduce las barreras de entrada y permite un mayor número de partidos. Si bien la reducción de las barreras de entrada ayudó a incorporar a la izquierda a la arena electoral en el periodo posterior a la Guerra Fría, un número grande de partidos resulta problemático para el sistema democrático. Aunque el desafío de la construcción de partidos es gigantesco, es probable que varias reformas adicionales a las reglas electorales sean útiles en el esfuerzo por construir partidos políticos receptivos en Perú y en otras partes de América Latina.

[Palabras clave] Segunda vuelta, pluralidad, Perú, democracia, partidos políticos.

[Title] The effects of the runoff reform: Peru in comparative perspective

[Abstract] Although no electoral rule is a panacea, the runoff was a successful reform in Peru as well as in Latin America in general. Presidential candidates were enticed towards the political centre and, with majorities of votes, presidents rarely suffered legitimacy deficits. Runoff does, however, lower entry barriers and enable a larger number of parties. Although lower entry barriers were helpful in the incorporation of the left into the electoral arena in the post-Cold War period, a large number of parties is problematic. Whilst the challenge of party-building is herculean, various additional electoral-rule reforms are likely to be helpful in the effort to build responsive political parties in Peru and elsewhere in Latin America.

[Keywords] Runoff, plurality, Peru, democracy, political parties.

[Recibido] 26/08/21 y [Aceptado] 10/10/21

MCCLINTOCK, Cynthia. 2021. "El impacto de la reforma de la segunda vuelta: Perú en perspectiva comparada". *Elecciones*, (julio-diciembre), 20 (22): 135-168. DOI:10.53557/Elecciones.2021.v20n22.04

1. INTRODUCCIÓN

A nivel mundial, la segunda vuelta es, ampliamente, la regla más común para las elecciones presidenciales (BORMANN Y GOLDER 2013, 360-369). En América Latina, entre las décadas de 1970 y 1990, la mayoría de los países reemplazaron la regla de la pluralidad por la segunda vuelta. El único país latinoamericano que utilizó la segunda vuelta antes de 1978 fue Costa Rica; en contraste, en 2021, doce de los dieciocho países que celebraron elecciones multipartidistas emplearon dicha institución. En Perú, la segunda vuelta se adoptó en la Constitución de 1979 para las elecciones presidenciales posteriores a 1980.

Es posible definir a la segunda vuelta como una segunda votación entre las dos primeras candidaturas si ninguna alcanza un cierto umbral de la votación, generalmente el 50%. Si bien el umbral es el 50% en la mayoría de países de la región, en algunos casos es menor (esta variación del porcentaje se discute en la sección 3.1). En contraste, la pluralidad o regla de pluralidad es definida como el sistema de mayoría simple por lo que la candidatura ganadora es la que obtiene el mayor número de votos y no se emplea una segunda votación.

El debate sobre las ventajas y desventajas de la segunda vuelta para la democracia ha sido considerable. Este artículo sostiene que, tanto para América Latina en general como para Perú en particular, la segunda vuelta ha sido ventajosa para la democracia. Así, la presente investigación argumenta, además, que existen dos razones particularmente importantes que demuestran el predominio de la segunda vuelta por sobre la mayoría simple o pluralidad. En primer lugar, la segunda vuelta evita el déficit de legitimidad de una o un presidente electo en pluralidad con una minoría de votos y que probablemente no haya obtenido la mayoría y, en segundo lugar, al exigir que las candidaturas obtengan la mayoría, la segunda vuelta fomenta la moderación ideológica.

Sin embargo, este artículo reconoce también que las preocupaciones de las y los académicos sobre el impacto de la segunda vuelta en los partidos políticos y la gobernanza son importantes. Existe un consenso académico de que la segunda vuelta reduce las barreras de entrada a la arena política para los nuevos partidos. Este efecto es ventajoso en al menos un aspecto: con menores barreras de entrada, los nuevos partidos (y, después de la Guerra Fría, los partidos marxistas en particular que anteriormente habían respaldado doctrinas de

lucha violenta) tuvieron mayores oportunidades políticas y ganaron respeto por el proceso democrático. Además de ello, con el requisito de que obtuvieran una mayoría, era poco probable que estos partidos políticos optaran por el extremismo. En consecuencia, las élites tenían menos miedo y no se emplearon tácticas políticas para excluir a estas opciones de izquierda.

No obstante, una plétora de partidos es problemática para la gobernanza. En particular, con un mayor número de partidos, la existencia de presidentes o presidentas con solo una minoría de escaños legislativos es mayor. Si bien no solo la segunda vuelta, sino también muchas otras reglas y factores electorales afectan el número de partidos políticos, en los últimos años el número de estas organizaciones ha sido a menudo muy grande y son urgentes reformas que permitan la construcción de partidos institucionalizados y representativos y, a su vez, una mejor gobernabilidad.

Este artículo examina, en primer lugar, el debate teórico sobre el impacto de la segunda vuelta. A continuación, presenta la metodología de esta investigación y un análisis estadístico para América Latina que muestra la ventaja que posee la segunda vuelta para los sistemas democráticos en la región entre 1990 y 2018. Para explorar las razones de la ventaja que ofrece la segunda vuelta, el artículo desarrolla un análisis cualitativo. Este examina la adopción de la segunda vuelta en América Latina, incluido Perú y evalúa el impacto de la segunda vuelta sobre la legitimidad, la moderación y la configuración de los partidos políticos en las elecciones presidenciales. Primero, este artículo se centra en las elecciones peruanas entre 1985 (cuando se implementó por primera vez la segunda vuelta) y 2021. Luego, la investigación presta especial atención en las elecciones de la región entre el periodo 1990-2016. En la sección final, el documento sugiere ciertas reformas a las reglas electorales para institucionalizar los partidos políticos.

2. DISCUSIÓN TEÓRICA

Durante décadas, la literatura y academia, especialmente la estadounidense, argumentó que la pluralidad era preferible a la segunda vuelta electoral. Linz, uno de los más destacados estudiosos de las instituciones políticas, declaró que “una serie de consecuencias disfuncionales se derivan de este método de

elección [la segunda vuelta]" (1994, 21-22).¹ Otras y otros académicos que favorecen la pluralidad incluyen a Carey (2003, 14-15), Mainwaring y Shugart (1997, 467-468), Pérez-Liñán (2006, 129) y Valenzuela (1993, 8). El énfasis de estos fue que la pluralidad inhibe la proliferación de partidos políticos. Por ejemplo, Shugart y Carey afirmaron: "Creemos que la regla de la pluralidad es preferible porque es más probable que dé a los votantes una elección eficiente en contraste con la segunda vuelta que se produce entre los candidatos de dos coaliciones amplias" (1992, 213).

No existe desacuerdo en que la pluralidad eleva barreras de entrada a la arena electoral y, en consecuencia, se correlaciona con un menor número de partidos políticos; la evidencia es convincente en prácticamente todos los estudios (McCLINTOCK 2018, 30-32 y 60-64). Hay varias razones para ello. Dado que no existe una segunda oportunidad de votar en contra de una candidatura que la ciudadanía no prefiere, la posibilidad de un voto sincero en la primera ronda por una que realmente convenza a las personas es mayor. Además, en la segunda vuelta, un partido tiene una segunda oportunidad de ganar o de, como mínimo, que su voz sea escuchada y obtener así mayor respaldo.

Las preocupaciones de la academia sobre la reducción de barreras de entrada durante la segunda vuelta se han centrado sobre todo en países propensos a un gran número de partidos políticos, en particular Perú y Ecuador. Académicos y académicas que estudian tanto Perú, Tanaka (1998, 197), Tuesta Soldevilla (1996, 159) y Sánchez (2004, 396-402), como Ecuador, Freidenberg (2004, 268-269), Negretto (2013, 202-208) y Pachano (2006, 106, 115-117), se han preocupado por las menores barreras de entrada en la segunda vuelta. En sus investigaciones, cada uno destaca varios riesgos para la democracia.

En primer lugar, la aplicación de la segunda vuelta aumenta el peligro de que el ganador o ganadora sea un *outsider* (una persona sin experiencia política previa) que solo ingresó en la segunda vuelta debido a la reducida barrera de entrada y que termina derrotando a la candidatura ganadora de la primera vuelta. Además, y viceversa, es probable que el partido ganador de la primera ronda tenga una mayor representación en la legislatura que el partido que quedó en segundo lugar lo que aumenta el riesgo de conflictos entre el Ejecutivo-Legislativo.

1 Todas las citas de los títulos en inglés han sido traducidas al español.

Otra preocupación vinculada a la aplicación de la segunda vuelta es que, en un contexto político con muchas candidaturas presidenciales, las dos que llegan a la segunda vuelta pueden no incluir al “ganador de Condorcet”. Es decir, la candidatura que, de existir, derrota a todas las demás en contiendas por parejas (SHUGART Y TAAGEPERA 1994, 329). Las dos candidaturas que lleguen a la segunda vuelta pueden obtener estos puestos debido a sus sólidas bases políticas en un campo electoral en el que las preferencias de la mayoría se dividen entre varias candidaturas. De esta manera, en la segunda vuelta aplicada en sistemas con un multipartidismo extremo las dos candidaturas finalistas no necesariamente pueden contar con el apoyo de un gran sector de la ciudadanía.

Sin embargo, varios académicos y académicas, especialmente quienes se encuentran fuera de Estados Unidos, incluido en particular Martínez (2004, 539-562), han favorecido la segunda vuelta enfatizando una ventaja: la legitimidad presidencial. Por ejemplo, Tuesta Soldevilla afirmó: “[la segunda vuelta] tuvo su origen (...) en hacer posible que las autoridades electas tuvieran una cuota de legitimidad (...). La idea en todos los casos es darle a la presidencia un apoyo mayoritario incuestionable” (1996, 150-151). De manera similar, Eguiguren escribió: “[la principal expectativa para la segunda vuelta es que] el presidente cuente con el apoyo de una mayoría real de los votos de los ciudadanos, aumentando su legitimidad política y moral” (1990, 145).

Aun así, es posible cuestionar el concepto de legitimidad. La legitimidad puede ser definida como “el consentimiento del pueblo, (...) el gobierno legítimo se basa en el consentimiento de los gobernados” (PLATTNER 2009, 60). A menudo, el concepto de legitimidad se aplica al Estado, más que a la presidencia, y se argumenta que la legitimidad no se basa en una elección sino en la “efectividad del gobierno y el cumplimiento de sus promesas” (RUBIO Y BERNALES 1981, 381). Además, algunos académicos que aplican el concepto de legitimidad a la elección presidencial creen que, en la segunda vuelta, es el apoyo no solo en la segunda vuelta sino también en la primera lo que brinda legitimidad. “La verdadera opinión del votante se expresa en la primera vuelta; en la segunda vuelta, un sector importante del electorado se ve obligado a elegir entre dos opciones, ninguna de las cuales necesariamente (...) [prefiere]” (EGUIGUREN 1990, 146).

Una segunda importante ventaja de la segunda vuelta, según argumenta la academia, es la moderación ideológica (COLOMER 2001). Mientras que las candidaturas electas por solo una minoría de votantes pueden apelar solo a su base ideológica, es poco probable que quienes compitan en segunda vuelta y busquen el apoyo de una mayoría estén lejos del centro del espectro ideológico de un país. Aun así, conviene hacer algunas advertencias; el “centro” no necesariamente es sinónimo de “bueno”, y un cambio ideológico una vez en el gobierno puede resultar en mayores complicaciones para la gobernabilidad pues la candidatura puede percibirse como oportunista (y, de hecho, probablemente lo sea).

3. METODOLOGÍA

Para evaluar el impacto de la segunda vuelta versus las reglas de pluralidad en la democracia peruana y de América Latina en su conjunto, este artículo utiliza tanto el análisis cuantitativo de los niveles de democracia como el análisis cualitativo de las elecciones bajo los dos últimos gobiernos en las recientes décadas. En el análisis cualitativo, es posible explorar por qué la segunda vuelta fue superior a la pluralidad. En particular, se evidencia cómo estas reglas afectaron la legitimidad presidencial, la moderación ideológica y el número de partidos políticos. Los datos presentados para la región de América Latina se extraen en gran parte de McClintock (2018). En todo momento, solo se consideran las elecciones que cumplieron con los estándares establecidos por la Organización de Estados Americanos pues las reglas electorales no pueden evaluarse bien en elecciones irregulares.

3.1 ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL IMPACTO DE LA SEGUNDA VUELTA VERSUS LA PLURALIDAD EN LOS NIVELES DE DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Para probar estadísticamente los efectos de la pluralidad versus la segunda vuelta para la democracia en América Latina, se desarrolló un conjunto de datos para los países de habla hispana y portuguesa que fueron democracias electorales en un momento posterior al inicio de la ola democratizadora de la región en 1978. En la elaboración del conjunto de datos, se decidió detallar aspectos vinculados a las clasificaciones de las dos reglas (pluralidad y segunda vuelta), los indicadores de los niveles de democracia y el año de inicio del análisis.

Para la mayoría de los países latinoamericanos, la clasificación de segunda vuelta versus pluralidad es sencilla. A lo largo de la tercera ola, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela utilizaron la pluralidad. Ya sea al inicio de la tercera ola o posteriormente, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Perú y Uruguay pasaron a una segunda vuelta por mayoría (segunda vuelta con un umbral del 50% de votos).

Sin embargo, existen algunas anomalías. Primero, hasta 2009, la regla de Bolivia era que, si ningún candidato alcanzaba el 50%, la o el presidente era seleccionado por la legislatura entre las dos primeras candidaturas (o, antes de 1990, las tres primeras). Siguiendo la opinión académica convencional (McCLINTOCK 2018, 14-15), se omitió a Bolivia del conjunto de datos analizados.

Bajo esta línea, ¿cómo deberían clasificarse las segundas vueltas con umbrales de victoria inferiores al 50%? Los países que aplican un umbral entre el 40% y el 50% son Argentina desde su elección de 1995 (45% o 40% con una ventaja de diez puntos), Costa Rica (40% sin una ventaja), Nicaragua en su elección de 1996 (45%) y Ecuador desde su elección de 2002 (40% con una ventaja de diez puntos). En estos casos, la presente investigación sigue a la mayoría de las y los académicos y se incluyen las reglas de segunda vuelta con estos umbrales bajo la rúbrica de “segunda vuelta” (McCLINTOCK 2018, 13-14).

No obstante, para las elecciones de Nicaragua en 2001, 2006 y 2011, el umbral fue de apenas 35% con una ventaja de 5% o 40%. Al igual que otros investigadores e investigadoras, se consideran umbrales por debajo del 40% bajo la rúbrica de pluralidad (McCLINTOCK 2018, 15). En Nicaragua, el 35% con una ventaja del 5% fue propuesto en 2000 por el expresidente Daniel Ortega quien en ese momento buscaba la reelección, pero dudaba que pudiera ganar más del 40% de los votos. El umbral fue ampliamente criticado por permitir la victoria de un candidato que probablemente no lograría la mayoría: exactamente lo que sucedió en Nicaragua en 2006 con la victoria de Ortega.

¿Cómo se debe medir el nivel de democracia? Por supuesto, la democracia es un concepto discutido. Pero, en los últimos años, tanto los puntajes de Freedom House, que miden los derechos políticos y las libertades civiles, como los puntajes de Varieties of Democracy (V-Dem) se consideran ampliamente las mejores medidas disponibles. Como es práctica convencional, se agregaron puntajes de Freedom House para derechos políticos y libertades civiles de modo que el

mejor puntaje posible fue 2 y el peor puntaje posible 14, y puntajes normalizados de modo que 100 fue el mejor y 0 el peor. De los cinco tipos de democracia en el proyecto V-Dem, la democracia liberal, que enfatiza las libertades civiles y los controles y contrapesos efectivos, fue el empleado en este análisis.

El año de 1990 fue elegido el inicio para el análisis realizado en esta investigación. Los países solo se incluyeron después de que celebraron unas elecciones ampliamente consideradas libres y justas. Antes de 1990, generalmente se consideraba que cinco países (El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Nicaragua) no habían transitado a la democracia. Por lo que, la entrada de un nuevo país en la base de datos desplaza el puntaje promedio de segunda vuelta o pluralidad hacia el nivel tradicional de democracia. Es decir, por ejemplo, cuando Chile ingresó al conjunto de datos el puntaje promedio de los países con segunda vuelta mejoró. Este detalle se tomó en consideración al realizar el análisis cuantitativo. El año final para compilar las puntuaciones de Freedom House y V-Dem es 2018 y el año final para el análisis estadístico es 2016.

3.2 LA MEDICIÓN DE LA LEGITIMIDAD

Aunque la definición de legitimidad es aún tópico de debate, la opinión de que la legitimidad presidencial es importante es ampliamente aceptada. En una encuesta que se realizó a 202 legisladores y legisladoras en Chile, México, Paraguay, Perú y Venezuela en 2006-2007, se prefirió la segunda vuelta a la pluralidad en todas las naciones; entre las y los 133 legisladores que prefirieron la segunda vuelta, el 84% citó una mayor legitimidad para el presidente como una de sus principales razones (McCLINTOCK 2018, 40-41 y 209-211). Aunque, se podría refutar que la percepción de que el apoyo de la mayoría mejora la legitimidad presidencial es solo eso: una percepción, no una realidad. Sin embargo, si los latinoamericanos perciben que la legitimidad del presidente se deriva de la mayoría de los votos, entonces esa percepción ya es una realidad (PÉREZ-LIÑÁN 2006, 145).

En este estudio, dado el debate académico, la legitimidad es considerada de manera relativa en lugar de absoluta. La presente investigación sostiene que las y los presidentes latinoamericanos cuya victoria en segunda vuelta era incierta o improbable, como se indica en informes de noticias y encuestas de opinión sobre la elección, sufrieron un déficit de legitimidad. Así, se afirma que las y

los presidentes latinoamericanos que no estaban seguros de haber ganado una mayoría bajo la pluralidad, pero obtuvieron una mayoría en la segunda vuelta, disfrutaron de legitimidad.

3.3 LA MEDICIÓN DE LA MODERACIÓN IDEOLÓGICA

Al igual que “legitimidad”, “izquierda”, “derecha” y “centro” son conceptos que aún siguen en debate con respecto a su definición, pero son a su vez muy utilizados. Para las evaluaciones de izquierda-derecha de las ideologías de las y los líderes políticos, se utilizan las valoraciones de las y los legisladores de los países latinoamericanos en las encuestas del Proyecto Élités Parlamentarias Iberoamericanas (PELA) dirigidas por Manuel Alcántara de la Universidad de Salamanca. Aunque las encuestas PELA no están libres de defectos, han sido utilizadas por numerosos académicos y académicas, y “representan un salto cuántico en nuestro conocimiento” (KITSCHOLT *ET AL.* 2010, 341).

3.4 LA MEDICIÓN DEL NÚMERO DE PARTIDOS POLÍTICOS

En este estudio, el “número de partidos políticos” es la variable “número efectivo de partidos políticos” calculada a través del índice desarrollado por Murkku Laakso y Rein Taagepera (1979). Para 1978-2006, los datos se extrajeron de Payne *et al.* (2007); para 2007-2011, estos fueron extraídos del conjunto de datos de Nils-Christian Bormann y Matt Golder disponible en la web Varieties of Democracy y, para 2011-2016, de la web Election Resources.

4. EL IMPACTO DE LA SEGUNDA VUELTA FRENTE A LA PLURALIDAD EN LOS NIVELES DE DEMOCRACIA: ANÁLISIS CUANTITATIVO PARA AMÉRICA LATINA

Con el objetivo de contrastar las diferencias entre la pluralidad y la segunda vuelta en los niveles de democracia se han graficado ambas tendencias durante el periodo estudiado. El Gráfico 1 muestra la trayectoria de los puntajes de Freedom House bajo la segunda vuelta versus la pluralidad entre 1990 y 2018, y el Gráfico 2 evidencia la trayectoria de los puntajes de V-Dem. Ambas puntuaciones, Freedom House y V-Dem, son similares. Entre 1990 y 1998, los puntajes correspondientes a la segunda vuelta fueron ligeramente inferiores a las puntuaciones con pluralidad, pero después de 1998 las puntuaciones mejoraron con la segunda vuelta y se desplomaron con la pluralidad.

GRÁFICO 1

Reglas de las elecciones presidenciales y puntajes de Freedom House, 1990-2018

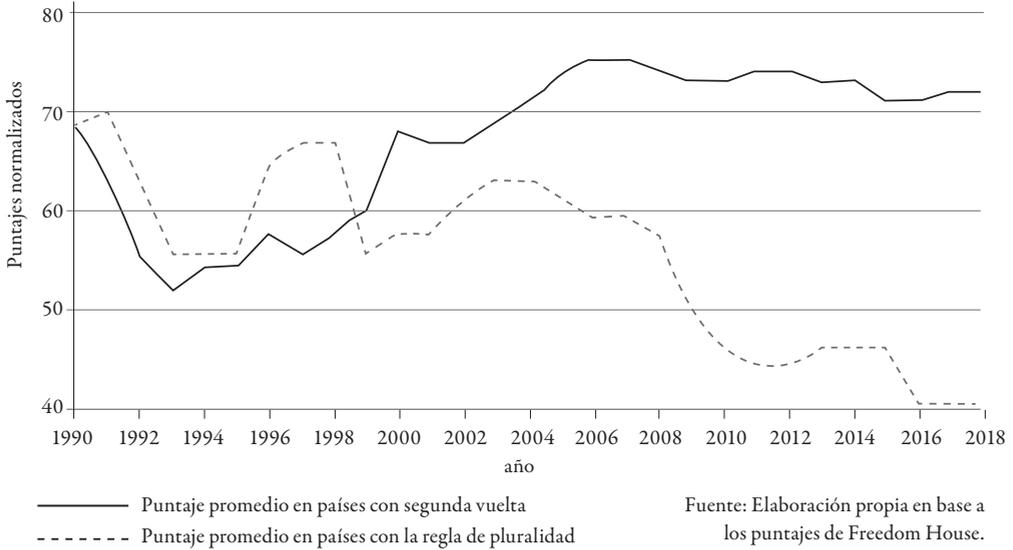
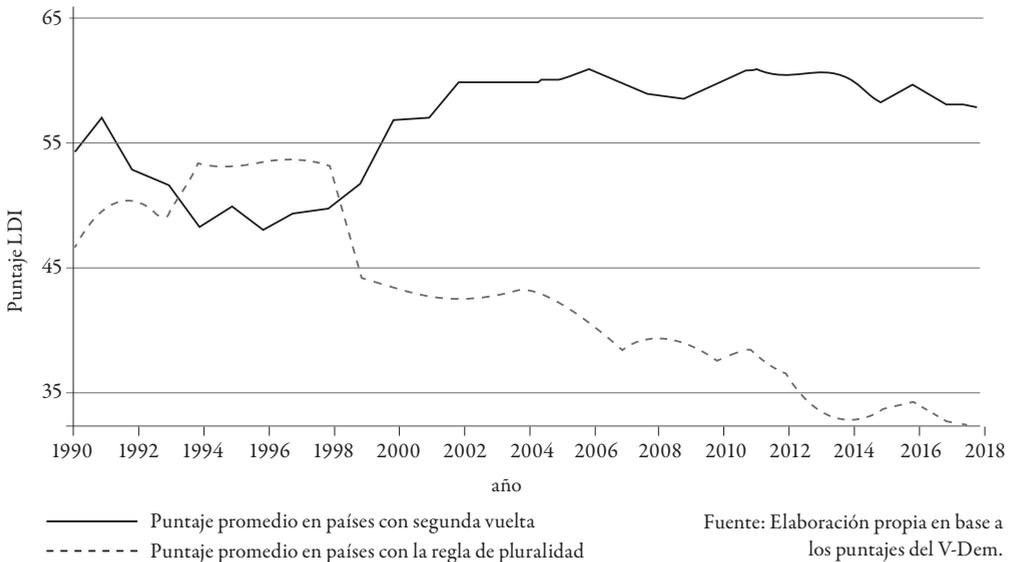


GRÁFICO 2

Reglas de las elecciones presidenciales y puntajes del índice de democracia liberal (IDL) V-Dem, 1990-2018



Para evaluar si fueron las reglas de las elecciones presidenciales u otros factores los que afectaron los niveles de democracia, se realizó un análisis de regresión (McCLINTOCK 2018, 21-33). El periodo trabajado fue de 1990-2016. La segunda vuelta se codificó como 1 y la regla de pluralidad como 0. Las variables de control incluyeron PBI per cápita (en dólares estadounidenses constantes de 2010), el cambio porcentual anual en el crecimiento del PBI, el coeficiente de desigualdad de Gini, educación (porcentaje de finalización de la escuela primaria), el año del régimen democrático y el número efectivo de partidos políticos (NEPP). Además, debido a que la relación entre el NEPP y los niveles de democracia no era lineal, se introdujo un término cuadrático del NEPP. Para tener en cuenta la posible heterogeneidad no observada, se utilizó un modelo lineal de efectos aleatorios. Sin embargo, los resultados de un modelo de mínimos cuadrados ordinarios fueron similares.

En el análisis de regresión, la regla de elección presidencial fue estadísticamente significativa. La segunda vuelta fue significativa para los puntajes superiores de Freedom House y V-Dem en un nivel de 0,05. Entre las variables de control, solo el coeficiente de Gini fue significativo al nivel de 0,05 o mejor; sorprendentemente, la desigualdad más severa se relacionó positivamente con las puntuaciones V-Dem en el nivel de 0,01.

Es importante destacar que, aunque el NEPP promedio durante 1990-2016 fue de 2,90 bajo pluralidad versus 4,50 bajo segunda vuelta, no hubo una relación estadísticamente significativa entre el NEPP y las puntuaciones de Freedom House o V-Dem. Es más, un mayor número de partidos se correlacionó con puntuaciones superiores de Freedom House y V-Dem.

5. LA ADOPCIÓN DE LA SEGUNDA VUELTA: PERÚ EN PERSPECTIVA COMPARATIVA

Antes de la década de 1970, solo Costa Rica utilizaba la segunda vuelta (con un umbral del 40%). Esta regla luego fue adoptada por Ecuador en 1978, Perú en 1979, Chile en 1980, El Salvador en 1983, Guatemala en 1985, Brasil en 1988, Colombia en 1991, Argentina en 1994 (45% o 40% con una ventaja de diez puntos), Uruguay en 1999 y Bolivia en 2009 (40% más 10 puntos de ventaja).

El catalizador clave de estas reformas fue la preocupación por la legitimidad de las y los presidentes bajo la pluralidad. Si bien las causas de los golpes militares

en Argentina en 1963, Brasil en 1955, Chile en 1973, Ecuador en 1968 y Perú en 1962 fueron múltiples, estos ocurrieron después de elecciones en las que el presidente entrante había ganado solo obteniendo el 25%, 36%, 37%, 33% y 28% de votos válidos, respectivamente. El concepto de déficit de legitimidad se invocó con frecuencia para ayudar a explicar los golpes (McCLINTOCK 2018, 40-44). Debido a que la democracia de Chile había sido duradera y sólida, su colapso fue especialmente importante y se citó ampliamente un “efecto Allende” en todo el hemisferio (BLAIS *ET AL.* 1997, 448; CANCHARI OBREGÓN 2010, 31). Además, la segunda vuelta se percibió como exitosa en Francia (GARCÍA BELAÚNDE 1986: 32-37; HANDELMAN 1980, 15) lo que supuso otra variable a favor de esta medida por encima de la pluralidad.

En Perú, el golpe de 1962 se produjo después de unas elecciones muy problemáticas. Víctor Raúl Haya de la Torre, el líder de larga data del entonces partido político más fuerte de Perú, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), estaba a menos de un punto del umbral del 33,33%. En consecuencia, la elección del futuro presidente estuvo a cargo de la legislatura peruana. Después de un lobby intenso y acusaciones estridentes, el candidato que había terminado tercero con 28% —un exdictador— fue elegido como el próximo presidente. Este fiasco consternó a los militares (PAYNE 1968, 54).

La segunda vuelta fue aprobada por la Asamblea Constituyente de 1978-1979 de Perú después de un intenso debate (TUESTA SOLDEVILLA 1996, 151). La opinión de que la pluralidad o un umbral bajo eran peligrosos estaba generalizada (GARCÍA BELAÚNDE 1986, 2-37). Handelman declaró: “[Los defensores de la segunda vuelta] insistieron en que un candidato con sólo el 35-40 por ciento de los votos sería una ‘elección minoritaria’. Si un ‘ganador de la pluralidad’ asumiera el cargo contra los fuertes deseos del 60-65 por ciento del electorado (una situación análoga a la victoria de Allende en Chile), argumentaron, carecería de legitimidad para gobernar” (1980, 15).

Por otra parte, las reformas vinculadas a introducir la segunda vuelta también tienen a los partidos y sus intereses estratégicos como variables a considerar. Negretto (2013, 90-91) demuestra que, si un partido es poderoso y confía en ganar una elección plural, es poco probable que se adopte una segunda vuelta; pero, si la competencia electoral está fragmentada, es posible que se adopte una segunda vuelta.

Esto último ilustra al caso peruano. El APRA tenía el mayor porcentaje de escaños (35%), pero el Partido Popular Cristiano (PPC) y otros partidos de derecha también acumularon aproximadamente un tercio, y partidos de izquierda, luego de sus primeros avances electorales importantes en Perú, alrededor de un tercio también. Así, la introducción de la segunda vuelta en este país era esperable.

El debate sobre la introducción de esta reforma es descrito por Handelman (1980, 15) y Rubio y Bernaldes (1981, 381). Como era de esperar, el APRA favoreció la pluralidad. Mientras que, por el contrario, el PPC creía que la segunda vuelta los favorecería pues permitiría que este pueda competir por su cuenta en la primera ronda, y luego apoyar a Acción Popular (AP) en una segunda vuelta. En cambio, la izquierda estaba dividida. Una mayoría de la izquierda creía que la segunda vuelta evitaría una victoria de la pluralidad del APRA y mejoraría su propio poder de negociación, pero una minoría temía que la segunda vuelta disminuyera sus propias posibilidades de victoria. En última instancia, el compromiso fue que, en las próximas elecciones de 1980, el umbral sería del 36%, pero posteriormente este se elevaría al 50%.

6. ¿POR QUÉ FUE FAVORABLE LA SEGUNDA VUELTA? PERÚ EN PERSPECTIVA COMPARADA

Las y los académicos, políticos y ciudadanos de Perú creen que la segunda vuelta es favorable para la democracia. En una conferencia, las y los analistas políticos más destacados de este país, incluidos Henry Pease García, Martín Tanaka y Fernando Tuesta, respaldaron la segunda vuelta (ACEVEDO *ET AL.* 2011, 89). En 1994, ocho líderes políticos defendieron esta medida tras ser cuestionados sobre su opinión al respecto (CARETAS 1994). El expresidente Alan García declaró que la segunda vuelta es “vital porque da apoyo al presidente electo” (EL COMERCIO 2011). En las encuestas que se realizaron a las y los legisladores, el 75% estaba a favor de la segunda vuelta, mientras que solo el 15% respaldaba la pluralidad y el 10% no estaba seguro (MCCLINTOCK 2018, 209-211). En una encuesta de opinión pública en Lima, el 75% de los ciudadanos sostuvo que esta medida era positiva (GRUPO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA 2005).

Las ventajas de la segunda vuelta han sido evidentes en Perú. En la segunda vuelta en 1985 y 2011, las y los candidatos presidenciales ganadores buscaron apoyo más allá de sus bases políticas; en las elecciones de 2011, en particular, la segunda vuelta atrajo al ganador de la primera ronda hacia el centro. En las elecciones de 1990, 2006 y 2016, los resultados de la primera ronda se invirtieron; en las tres elecciones, las y los ganadores de la primera vuelta no fueron aceptados por la mayoría de la ciudadanía y, si hubieran llegado a la presidencia, habrían sufrido de déficits de legitimidad. Si las y los ganadores de la primera ronda de 2006 y 2016 hubieran ocupado la presidencia, es probable que la democracia de Perú habría estado en riesgo.

Sin embargo, la segunda vuelta estaba lejos de ser una panacea. Esta medida habilita la participación de un mayor número de partidos políticos, aumentando la probabilidad de la presencia de partidos personalistas y el riesgo de conflicto Ejecutivo-Legislativo. En Perú, durante la aplicación de la segunda vuelta, el número de partidos políticos entre 1990 y 2014 se aproximó al promedio latinoamericano de 4.50, en comparación con un promedio de 2.90 para los países con pluralidad de América Latina (McCLINTOCK, 2018: 31 y 157).

Desde la década de 1990, con la excepción del APRA y “el partido fujimorista” (que ha tenido diferentes nombres, pero fue liderado primero por Alberto Fujimori y luego por Keiko Fujimori), los partidos políticos de Perú han sido vehículos evanescentes para sus líderes, sin amplias bases políticas. Además, después de las elecciones de 1990 y 2016, en Perú se produjo un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero es posible afirmar que la razón principal no fue el proceso de elección, sino la naturaleza conflictiva tanto de Alberto Fujimori como de su hija Keiko Fujimori. La gran cantidad de partidos débiles de Perú no se debe a la segunda vuelta; en las elecciones subnacionales de Perú bajo pluralidad, el número de candidatos ha sido igual de grande, pero este problema tampoco ha mejorado con la segunda vuelta. El peligro de la proliferación de partidos para la democracia fue muy evidente en las elecciones de 2021.

6.1 ELECCIONES GENERALES DE 1985

En este proceso electoral, por primera vez el APRA ganó una elección presidencial. Su candidato, Alan García, de 35 años, obtuvo el 53% de votos

en la primera ronda. Anteriormente, el APRA había sido percibido como un partido sectario y divisivo; posiblemente debido en parte a la segunda vuelta, García decidió que “necesitaba ‘abrir’ el APRA para ganar el voto de la nación” (GRAHAM 1993, 243). Asimismo, Sanborn señala que García era consciente de “la necesidad de construir mayorías electorales” (1988, 26). Para ello, el eslogan notoriamente sectario de esta organización: “solo el APRA salvará al Perú” fue reemplazado por la promesa de García: “Mi compromiso es con todos los peruanos” y, a su tradicional símbolo de estrella, se agregó una paloma. Además, mientras que las posiciones de política económica del APRA se habían vuelto ambiguas, García “movió al partido a una clara posición de centro izquierda” (CARRIÓN 1998, 59).

6.2 ELECCIONES GENERALES DE 1990

La elección de 1990 fue ganada por Alberto Fujimori; en la primera vuelta, Fujimori terminó segundo detrás del novelista Mario Vargas Llosa, 29% contra 33%, y luego ganó la segunda vuelta con un abrumador 62%. Fujimori, un *outsider* sin una mayoría legislativa, descarriló la democracia peruana. Sin embargo, una victoria en la primera ronda de Vargas Llosa posiblemente también habría sido problemática; y la mayoría de las y los académicos culpan del colapso democrático no a la falta de mayoría legislativa de Fujimori, sino a sus inclinaciones autoritarias.

Una razón clave del problemático resultado electoral fue el descrédito de los partidos políticos tradicionales peruanos. Este país, a inicios de la década de 1990, atravesaba una grave crisis económica. El PBI no solo había disminuido aproximadamente un 3% anual durante el gobierno de Acción Popular (AP) de 1980-1985, sino que, durante los últimos años del mandato de García, se desplomó alrededor de un 10% anual (ROBERTS 1996, 79). Al mismo tiempo, se expandía la salvaje insurgencia de Sendero Luminoso; en 1989, el número de víctimas mortales superó las 3.000 (KENNEY 2004, 26). De esta manera, no es sorprendente que el apoyo a los partidos que gobernaban durante la década de 1980 —AP, PPC y APRA— se derrumbara.

Otra razón del resultado electoral fue la división de la coalición izquierdista de Perú, Izquierda Unida, que tenía proyección a ganar unos dieciocho meses

antes de las elecciones. El líder de la coalición, Alfonso Barrantes, había sido un alcalde popular de Lima y ocupó el segundo lugar en las elecciones de 1985. Sin embargo, en parte debido a la regla de la segunda vuelta, Barrantes estaba tratando de desplazarse hacia el centro; así, Barrantes se separó de IU para formar su propio partido. En última instancia, los resultados de Barrantes en las elecciones fueron negativos y se lo percibía como “vacilante y poco dispuesto a abordar problemas difíciles” (SCHMIDT 1996, 336).

Gozando de un gran prestigio y habiendo liderado un movimiento exitoso contra el intento de García de nacionalizar los bancos, Vargas Llosa ascendió en las encuestas. Sin embargo, este candidato fue un apóstol de la reforma del libre mercado y propuso un shock económico; esta medida estaba muy a la derecha y alejada de las preferencias de la mayoría de las y los peruanos (SCHMIDT 1996, 333). Además, al aliar a su partido, Movimiento Libertad, con dos organizaciones tradicionales, AP y PPC, Vargas Llosa quedó empañado por su asociación con partidos desacreditados.

El meteórico ascenso de Fujimori atestiguó la desesperación de las y los peruanos por encontrar una alternativa a Vargas Llosa. Independientemente del APRA y de la izquierda, Fujimori parecía tener más probabilidades de obtener todos estos votos que los candidatos de estos partidos (TANAKA 1998, 193; SÁNCHEZ 2004, 415). El lema de Fujimori “Honestidad, tecnología y trabajo” resonó. Un agrónomo que había surgido de circunstancias modestas —“Un presidente como tú” (otro de sus lemas de campaña)—, Fujimori se describió a sí mismo como un centrista y las y los peruanos lo percibieron de esa manera (SCHMIDT 1996, 333).

Si Vargas Llosa hubiera ganado en pluralidad, era poco probable que el resultado de todo este proceso hubiera sido favorable. Sánchez (2004, 410) comentó: “[En este caso] el ganador habría sido un candidato que poseía solo un tercio de los votos y que habría encontrado resistencia en amplios sectores de la población”. Los partidos de la coalición de Vargas Llosa tenían una pluralidad en ambas cámaras de la legislatura, pero solo aproximadamente el 35% de los escaños. Todos los demás partidos estaban a su izquierda. Además, al igual que Fujimori después de su toma de posesión, Vargas Llosa fue “confrontativo” e “intransigente” (SCHMIDT 1996, 340; COTLER 1995, 347-348). Kenney especuló sobre un posible gobierno de Vargas Llosa:

Las cosas podrían haber sido peor [que con Fujimori] por el estilo confrontativo que eligió Vargas Llosa cuando entró en política... [Él] probablemente habría continuado atacando a sus adversarios políticos... y de ese modo habría polarizado el país (KENNEY 2004, 145).

¿Por qué en abril de 1992 Fujimori ejecutó el autogolpe, suspendió la Constitución, cerró el Congreso y detuvo a periodistas y dirigentes apristas? Varios académicos y académicas, incluidos Kenney (2004, 246-260) y Tanaka (1998, 208-218), culpan ante todo a la minoría legislativa de Fujimori; su partido tenía solo el 22% de los escaños en el Senado y el 17% en la Cámara de Diputados. Sin embargo, la mayoría de las y los estudiosos, incluidos Cameron (1994, 148-153), Conaghan (2005, 29-32), Cotler (1994, 200-210), Lynch (1999, 244-246), McClintock (1993, 112-119) y Stokes (1996, 61-69), sostienen ante todo que las inclinaciones autoritarias de Fujimori tuvieron también un rol prevalente. En palabras de Cotler: “Fujimori incitaba incesantemente [la fricción] mientras marcaba un rumbo de colisión, seguro de que finalmente ganaría el enfrentamiento entre las partes ya desacreditadas” (1995, 350). Como señaló un exministro del gabinete de Fujimori: “estaba claro que Fujimori no tenía el menor interés en lograr una mayoría (...)” (DAESCHNER 1993, 278).

6.3 ELECCIONES GENERALES DE 1995 Y 2000

Habiendo capturado al líder de Sendero Luminoso en 1992 y presidiendo una economía en crecimiento, en 1995 Fujimori fue reelegido en la primera vuelta con un rotundo 64%. Sin embargo, las preocupaciones sobre la libertad y la imparcialidad de este proceso electoral fueron considerables. Estas preocupaciones aumentaron aún más en 2000; de acuerdo a la OEA, esta elección no cumplió con los estándares establecidos por esta entidad.

6.4 ELECCIONES GENERALES DE 2001

Alejandro Toledo, quien encabezó una marcha en contra del autoritarismo de Fujimori y pidió la inclusión social, ganó la primera vuelta con un 37% y la segunda vuelta con un 53%. La victoria de Toledo en la segunda vuelta era posible, pero lejos de ser certera (LATIN AMERICA WEEKLY REPORT 2001); Toledo enfrentó durante la campaña escándalos personales y el segundo de primera ronda, García, proyectaba una imagen de estadista, a pesar de su fallido gobierno de 1985-1990. Sin una segunda vuelta, era probable que Toledo habría sufrido un déficit de legitimidad.

6.5 ELECCIONES GENERALES DE 2006

En este proceso electoral, el ganador de la primera ronda con 31% fue Ollanta Humala. Un *outsider* con un feroz discurso antisistema y colocado en la extrema izquierda en las encuestas de PELA, Humala alarmó a muchos peruanos (SCHMIDT 2007, 819; TUESTA SOLDEVILLA 2008, 136). De hecho, provocó “histeria” (CONSULTANDES 2011A, 10). El segundo de la primera vuelta, García, ganó la segunda vuelta por cinco puntos porcentuales.

Un oficial retirado del ejército, Humala había llamado la atención de las y los peruanos a través de actos de rebelión política. En 2000, había encabezado un levantamiento contra el gobierno autoritario de Fujimori; en 2005, apareció para apoyar el ataque de su hermano contra una comisaría (un esfuerzo por lograr la dimisión del presidente Alejandro Toledo). Humala contó en ese momento con el apoyo del presidente venezolano Hugo Chávez y abogó por la nacionalización de industrias y recursos estratégicos.

Como era probable que Humala obtuviera la victoria de la primera ronda, la pregunta para muchos peruanos y peruanas era: ¿cómo se podía evitar que ganara la segunda vuelta? La primera favorita había sido Lourdes Flores, quien había terminado tercera en 2001; sin embargo, se consideró a Flores como una candidata de propuestas muy derechistas. Mientras tanto, García se estaba posicionando efectivamente en el centro político de Perú (VERGARA 2007). García parecía tener más posibilidades de derrotar a Humala que Flores y por esta razón ganó algunos votos en la primera ronda (TUESTA SOLDEVILLA 2008, 136) y superó a la última por menos de un punto.

6.6 ELECCIONES GENERALES DE 2011

Después de 2006, Humala era consciente de que tendría que asegurar el apoyo de la mayoría para ganar y se moderó significativamente. En la primera vuelta, Humala obtuvo un 32% frente al 24% de Keiko Fujimori, la hija del expresidente Alberto Fujimori. El resultado de la segunda vuelta fue incierto; si Humala hubiera ganado la presidencia en la primera vuelta bajo la pluralidad, habría sufrido sin duda un déficit de legitimidad (LEVITSKY 2011, 89; MELÉNDEZ 2013, 553). Humala continuó moderándose (TANAKA 2011, 81; LEVITSKY 2011, 89) y ganó la segunda vuelta por tres puntos.

Mientras que en 2006 Humala se ubicó en 2,7 (“extrema izquierda”) en las encuestas PELA, en 2011 se ubicó en 4,14 (“centro-izquierda”). Aun así, en 2010 las posiciones de Humala fueron de izquierda; su plataforma de campaña, titulada “La Gran Transformación”, proponía una nueva constitución y criticaba el “modelo neoliberal” basado en la “mano de obra barata de los cholos”. Sin embargo, a principios de 2011, Humala enfatizaba que su modelo político era Lula, no Chávez, y que su prioridad serían los programas sociales, no las nacionalizaciones (CONSULTANDES 2011A, 8). Después de la primera ronda, Humala anunció que “La Gran Transformación” ahora era “La hoja de ruta”. A mediados de mayo, este candidato obtuvo el respaldo de Mario Vargas Llosa.

Por su parte, Keiko Fujimori contó con el apoyo de peruanos y peruanas que atribuyeron a su padre la derrota de Sendero Luminoso y la recuperación económica, y recordaron favorablemente los programas sociales y obras públicas de su gobierno. Sin embargo, su partido fue colocado en la extrema derecha en la encuesta PELA de 2011. Además, en el entorno de esta candidata se encontraban ex asesores de su padre y el recuerdo de los abusos por parte del gobierno fujimorista en la década de los 90 tuvieron un impacto significativo durante su campaña.

Tanto las candidaturas de Humala como Fujimori estaban fuera de la corriente principal promercado y prodemocrática de Perú; pero pasaron a segunda vuelta en parte porque el voto promercado y prodemocrático se había dividido entre otras opciones. ¿Alguna de estas candidaturas podría haber sido el ganador de Condorcet? En la línea de Schmidt (2012, 626-628), es muy poco probable que esto ocurriera. En primer lugar, Humala se había “convertido en un verdadero político (...) perfeccionando su mensaje en los temas que preocupan a los peruanos: seguridad ciudadana, corrupción y empleo” (CONSULTANDES 2011B, 4). En segundo lugar, las otras candidaturas de centro-derecha tenían defectos: Pedro Pablo Kuczynski era ciudadano estadounidense y su coalición se ubicó en la extrema derecha en la encuesta PELA de 2011, Toledo se enfrentaba a un escandaloso pasado vinculado a frívolas fiestas y consumo excesivo de alcohol, y Luis Castañeda, aunque exitoso alcalde de Lima durante dos mandatos, fue un activista ineficaz y poco conocido fuera de la capital.

6.7 ELECCIONES GENERALES DE 2016

El segundo lugar de la primera ronda, Kuczynski, logró una victoria muy ajustada en la segunda vuelta frente a Keiko Fujimori. Los resultados electorales demuestran un cambio drástico: en la primera ronda, Fujimori había obtenido el 40% y Kuczynski solo el 21%. Este último ganó la segunda vuelta con el apoyo de la izquierda, que temía el autoritarismo de Fujimori. En general, el resultado final fue bienvenido; como afirman Dargent y Muñoz, “la victoria [de Kuczynski] reduce el riesgo de un retroceso democrático en el país, riesgo que habría sido alto con [la victoria de Fujimori]” (2016, 155). Sin embargo, el resultado electoral conllevó a un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo que se agravó con los años.

Tanto Fujimori como Kuczynski estaban a la derecha en política económica. Antes de la primera vuelta, muchos peruanos y peruanas deseaban una opción de centro izquierda (DARGENT Y MUÑOZ 2016, 149). A este espacio saltó Julio Guzmán, pero después de que Guzmán superó a Kuczynski en las urnas en febrero, fue descalificado por el Jurado Nacional de Elecciones por un tecnicismo. Aunque la decisión fue apelada, para cuando se tuvo la certeza de que a Guzmán no se le permitiría competir, ya era muy tarde para que surgiera otra opción de centroizquierda.

Con políticas económicas similares, el conflicto entre Kuczynski en el Ejecutivo y el partido de Fujimori en el Legislativo no era inevitable. Sin embargo, Fujimori y su partido fueron abiertamente obstruccionistas debido a su estrecho margen de derrota. Aunque el partido de Fujimori obtuvo solo el 36% del voto legislativo, ganó el 56% de los escaños debido a los efectos de la fórmula de representación proporcional de Perú y un umbral del 5% (DARGENT Y MUÑOZ 2016, 151) por lo que fue capaz de bloquear al Ejecutivo en todo momento.

6.8 ELECCIONES GENERALES DE 2021

En medio de un contexto electoral de dieciocho candidaturas, la segunda vuelta en las Elecciones Generales 2021 no logró evitar la victoria de un candidato ubicado en el extremo político. Las dos candidaturas que alcanzaron la segunda vuelta, Keiko Fujimori y Pedro Castillo, apelaron solo a sus distintas bases políticas. Pedro Castillo, con el 19% de la votación de la primera vuelta,

se vinculó con maestros, ronderos y campesinos del altiplano, mientras que Keiko Fujimori, con el 13%, se relacionó con la derecha autoritaria que continuó opinando favorablemente sobre el gobierno de su padre.

Maestro de escuela y líder sindical de docentes de Cajamarca, Castillo era un *outsider* que se postulaba para el partido marxista Perú Libre, organización que por primera vez era un fuerte contendiente en la arena política peruana. Aunque Keiko volvió a llegar a la segunda vuelta, su base política era mucho más pequeña que en 2016. Luego de perder en las elecciones de 2011 y 2016, y acusada de lavado de dinero, apenas superó a otros candidatos de derecha como Hernando de Soto y Rafael López Aliaga en la primera vuelta.

En esta elección los extremos prevalecieron porque, en medio de los estragos de la pandemia y las revelaciones de la corrupción de principales políticos, la mayoría de ciudadanos y ciudadanas se encontraba disconforme con los partidos y sus candidatos y candidatas. En la primera vuelta, las tasas de absentismo —29,95% de votantes registrados—, y de votos nulos o en blanco —18,70% de los votos emitidos— no tenían precedentes. Además, en medio de la pandemia, las y los postulantes no podían realizar campaña de manera convencional y la ciudadanía no podía reunirse para realizar una evaluación. Asimismo, el número de candidaturas no se redujo como había sucedido en elecciones anteriores. Si las encuestas preelectorales hubieran mostrado el apoyo a Castillo dentro de un mes antes de la elección, las y los votantes moderados podrían haber dirigido su voto hacia una candidatura de centro, pero esto no ocurrió.

6.9 LEGITIMIDAD PRESIDENCIAL Y MODERACIÓN IDEOLÓGICA BAJO REGLAS DE SEGUNDA VUELTA Y PLURALIDAD EN AMÉRICA LATINA

El impacto favorable de las reglas de la segunda vuelta sobre la legitimidad presidencial y la moderación ideológica fue evidente no solo en Perú, sino también en numerosos países latinoamericanos.

Es probable que varios ganadores de la primera ronda que perdieron la segunda vuelta en países diferentes al Perú hubieran provocado una consternación generalizada si ganaban bajo la pluralidad. Estos presidentes fueron Carlos Menem en 2003 en Argentina (que perdió ante Néstor Kirchner); Daniel Scioli en 2015 en Argentina (que perdió ante Mauricio Macri); Óscar Iván Zuluaga

en 2014 en Colombia (que perdió ante Juan Manuel Santos); y Álvaro Noboa en 2006 en Ecuador (que perdió ante Rafael Correa).

Bajo la regla de pluralidad, se evidencian numerosos déficits de legitimidad presidencial. Para las veinticuatro elecciones en pluralidad realizadas entre 1978 y 2012, se determinó que un resultado contrario al de la primera ronda habría sido probable o prácticamente seguro en siete casos (29%) (McCLINTOCK 2018, 65-105). En ocasiones, los déficits de legitimidad fueron superados, pero a menudo no fue así.

Por ejemplo, después de las elecciones de 1993 en Paraguay, Juan Carlos Wasmosy fue casi derrocado. Incluso cuando el resultado de una segunda vuelta hubiera sido simplemente incierto, los déficits de legitimidad eran evidentes. Después de las elecciones de 2006 en México, en las que Felipe Calderón derrotó por estrecho margen a Andrés Manuel López Obrador (AMLO), las protestas fueron intensas y, luego de las elecciones de 2008 en Paraguay, en las que Fernando Lugo derrotó al candidato del Partido Colorado, este fue vacado. Además, cuando era probable que el resultado de una segunda vuelta hubiera dado la victoria al ganador de la primera ronda, los déficits de legitimidad aún se encuentran presentes; después de las elecciones de 1993 en Venezuela, en las que Rafael Caldera se impuso con un 30,5%, Caldera luego tuvo serios problemas de gobernabilidad.

Un problema adicional de las victorias presidenciales sin el apoyo de la mayoría es que las y los presidentes pueden prevalecer mediante la explotación sin escrúpulos de las divisiones en la oposición y ser irrespetuosos con las normas democráticas. Este problema fue más evidente en la presidencia de Joaquín Balaguer en República Dominicana después de las elecciones de 1986 y 1990, y la presidencia de Daniel Ortega en Nicaragua después de su elección de 2006.

Además, al igual que Humala, las y los presidentes que se percibían como izquierdistas gozaron de cierta legitimidad gracias al consenso de la mayoría producido tras la segunda vuelta (McCLINTOCK 2018, 106-174). Estos presidentes incluyeron a Ricardo Lagos (1999-2000) y Michelle Bachelet (2005-2006), ambos de Chile; Leonel Fernández (1996) en República Dominicana; Jaime Roldós (1978-1979) y Rodrigo Borja (1998) en Ecuador; Salvador Sánchez Cerén (2014) en El Salvador; Vinicio Cerezo (1985) y Álvaro Colom (2007) en Guatemala; y José Mujica (2009) en Uruguay.

De esta manera, las y los presidentes fueron ideológicamente más moderados en la segunda vuelta que bajo la regla de pluralidad (McCLINTOCK 2018, 44-47). Entre 2000 y 2012, una candidatura presidencial (con al menos 5,0 puntos de diferencia con respecto a la opción ganadora en elecciones de pluralidad o más de 5,0 puntos de diferencia con respecto a la opción ganadora en segunda vuelta) fue clasificado en la extrema izquierda en las encuestas de PELA en cuatro de los seis países bajo pluralidad, pero esta clasificación solo se produjo en uno de los once países con segunda vuelta. Las y los presidentes de izquierda moderada fueron casos raros en sistemas de pluralidad, pero comunes en donde se aplicó la segunda vuelta. De manera similar, una o un presidente clasificado en la extrema derecha fue elegido en el 50% de los países con pluralidad, pero solo en el 27% de los países con segunda vuelta.

Así como la segunda vuelta atrajo a Humala hacia el centro, también ocurrió lo mismo con otros presidentes de la región (McCLINTOCK 2018, 106-174). Entre los presidentes que se desplazaron hacia el centro en las encuestas de PELA en el transcurso de una o más elecciones se encuentran Luiz Inácio (Lula) da Silva de Brasil, Álvaro Colom de Guatemala y Tabaré Vázquez de Uruguay. Además, durante los periodos anteriores a las encuestas PELA, Jaime Roldós de Ecuador se desplazó hacia el centro en 1978-1979 y Leonel Fernández de República Dominicana hizo lo mismo en la década de 1990.

6.10 EL NÚMERO DE PARTIDOS POLÍTICOS SOMETIDOS A REGLAS DE SEGUNDA VUELTA Y PLURALIDAD EN AMÉRICA LATINA

En el análisis estadístico del efecto de la segunda vuelta versus la pluralidad en los niveles de democracia para 1990-2016 que se describió anteriormente, se evidencia que un mayor número de partidos políticos no fue desventajoso para los niveles de democracia. Bajo este punto, es necesario cuestionar el porqué de este fenómeno.

En primer lugar, cuando el número de partidos era pequeño, esto a menudo se debía a que los partidos de larga data seguían siendo dominantes, aunque parte de estas organizaciones albergaban “legados autoritarios” del pasado (HICKEN Y MARTÍNEZ KUHONTA 2011) y algunos eran partidos cártel (KATZ Y MAIR 2009). Entrelazados con el Estado, los partidos cártel ganaron poder sobre las leyes y la maquinaria electoral; si había dos partidos de larga

data, estos solían coludirse para asegurar de que al menos uno de ellos ganara. Ejemplos de estos partidos fueron el Partido Justicialista (Partido Peronista) en Argentina, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México y la Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) en Paraguay. A esto se les suma todos los duopolios que perduraron al inicio de la tercera ola: los partidos Conservador y Liberal en Colombia; los partidos Liberal y Nacional en Honduras; el Partido Colorado y Nacional en Uruguay; y Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei) en Venezuela.²

Bajo la regla de la pluralidad, los partidos cártel a menudo provocaban un círculo vicioso: con mayores barreras de entrada, las y los líderes de izquierda tenían dificultades para ingresar a la arena política y perdieron el respeto por el proceso democrático. Por su parte, los partidos tradicionales sabían que un partido de izquierda podía ganar sin el 50% y temían que estos solo apostarían por su base proponiendo políticas extremistas. De esta manera, era más probable que estos partidos recurrieran a tácticas desleales contra un partido de izquierda o un partido nuevo disminuyendo el respeto por el proceso democrático. Este círculo vicioso fue particularmente evidente en México en 2006 y Venezuela en 1993. Los líderes de izquierda creían que perdían debido a la regla de pluralidad y al fraude (McCLINTOCK 2018, 68-72 y 80-85).

En general, la izquierda se incorporó con mucha menos eficacia en la pluralidad que en la segunda vuelta. Después de las elecciones de Daniel Ortega en Nicaragua en 2006 y Hugo Chávez en Venezuela en 1998, los niveles de democracia de ambos países se desplomaron. Por otra parte, en un contexto en el que las élites estaban particularmente disconformes con los resultados electorales se producían golpes de estado. Por ejemplo, el presidente Manuel Zelaya fue derrocado en Honduras y el presidente Fernando Lugo fue acusado en Paraguay; nuevamente, en ambos casos los niveles de democracia se redujeron.

En segundo lugar, otra razón que explica porque un gran número de partidos políticos no fue desventajoso para los niveles de la democracia es que el número de estas organizaciones fue mayor de lo esperado bajo la regla de

2 Entre las y los académicos que hacen las clasificaciones de partido cártel se encuentran: Michael Coppedge, Gary Hoskin, Mark P. Jones y Wonjae Hwang, Daniel Levine, Steven Levitsky, Juan Pablo Luna y Michelle Taylor-Robinson. Ver McClintock (2018, 51-55).

pluralidad. En términos generales, se espera que la regla de pluralidad conduzca a que las preferencias se concentren en dos partidos principales, pero, como se mencionó en apartados anteriores, el número promedio de partidos entre 1990-2016 fue casi 3,0. De esta manera, con 3,0 partidos aumentan las posibilidades de elección de una o un presidente con solo alrededor del 40% de los votos. Durante 1990-2016, los procesos electorales se ganaron con 41% o menos en República Dominicana en 1990, Honduras en 2013, México en 2006 y 2012, Nicaragua en 2006, Panamá en 1994, Paraguay en 1993 y 2008, Uruguay en 1989 y 1994, y Venezuela en 1993.

En tercer lugar, a pesar de los temores de los defensores de la pluralidad, la elección de un *outsider* constituye un fenómeno raro tanto en la pluralidad como en sistemas que contemplan la segunda vuelta. Entre 1978 y 2012, bajo la pluralidad, el 6,66% de las elecciones (3 de 45 elecciones) fueron ganadas por un *outsider*. En contraste, este evento ocurrió un 6,15% (4 de 65 elecciones) en sistemas con segunda vuelta (McCLINTOCK 2018, 34).

Sin embargo, es posible justificar la preocupación por la proliferación de partidos en sistemas con segunda vuelta. Casi por definición, es más probable que los partidos sean personalistas. Y, cuando el número de partidos es grande, es menos probable que el Ejecutivo obtenga una mayoría en la legislatura. De hecho, para las elecciones entre 1978 y 2012, el partido oficialista tuvo menos del 40% de los escaños legislativos de la cámara única o de la cámara baja en 14% de las elecciones bajo pluralidad. Esta incapacidad para obtener mayorías también se refleja en 44% de las elecciones con segunda vuelta (McCLINTOCK 2018, 37).

A todos los factores mencionados le acompaña también la polarización política que América Latina experimenta. Últimamente, una tendencia de las candidaturas en la región, ya sean de derecha o de izquierda, es que estas intentan canalizar de manera más efectiva la ira de los votantes contra la corrupción de los partidos y políticos tradicionales y, en 2020-2021, los estragos de la COVID-19.

Asimismo, en 42 elecciones en sistemas de segunda vuelta entre 1978 y 2012 solo en tres fue probable que la o el ganador de Condorcet no llegara a la segunda vuelta y solo en dos procesos era más posible (McCLINTOCK 2018, 43 y 198-199). Mientras que, en las dos elecciones en segunda vuelta de 2018

realizadas en Brasil y Colombia, era probable que el ganador de Condorcet no alcanzara la segunda vuelta (McCLINTOCK 2019). En las elecciones de Perú de 2021, los dos finalistas estaban lejos de ser los ganadores de Condorcet.

7. RECOMENDACIONES PARA REFORMAS DE LAS REGLAS ELECTORALES

En Perú y América Latina existen serios desafíos para construir partidos políticos fuertes. Por lo general, estas organizaciones perduran solo cuando existe un nivel de confianza con la ciudadanía y un equilibrio de poder entre la lideresa o el líder fundador con futuros o nacientes sucesores. Por lo general, los partidos políticos se arraigan cuando estos incluyen a las mayorías y se esfuerzan activamente para cumplir este objetivo. Sin embargo, en América Latina los niveles de desconfianza son altos y los clivajes étnicos se encuentran presentes.

A pesar de esto, la mayoría de analistas creen que las reformas de las reglas electorales pueden promover la construcción de partidos (ACEVEDO *ET AL.* 2011, 89; COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA 2019). Un claro ejemplo de ello es Francia en donde se esperaba que la segunda vuelta redujera la proliferación de partidos y tras la introducción de esta figura este objetivo se cumplió. No obstante, y una diferencia significativa con el caso peruano, es que en Francia la segunda vuelta se adoptó no solo para las elecciones presidenciales, sino también para las parlamentarias. A esto se le suma que estos comicios están programados para después de la primera vuelta y tienden a favorecer a los partidos que obtuvieron buenos resultados en la primera vuelta. En Perú, las propuestas de reforma más destacadas no han incluido la segunda vuelta para las elecciones parlamentarias, sino que han considerado la programación de las elecciones parlamentarias al mismo tiempo que la segunda vuelta (ACEVEDO *ET AL.* 2011, 89; COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA 2019).

Una segunda reforma prometedora de las reglas electorales es el establecimiento de un umbral de votos para la entrada de un partido en la legislatura. En Perú, este umbral es del 5% de los votos a nivel nacional o siete escaños en más de una circunscripción. El efecto de esta medida en Perú ha sido inmediato. En 2021, dieciocho partidos políticos compitieron en las elecciones de 2021 y solo diez superaron el umbral determinado obteniendo escaños en la legislatura.

Algunos analistas opinan a favor de un umbral reducido para la victoria en la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Como se indicó en apartados anteriores, Argentina, Bolivia, Costa Rica y Ecuador aplican umbrales reducidos. Sin embargo, el empleo de esta medida puede producir déficits de legitimidad (McCLINTOCK 2018, 175-191); un umbral reducido no ha sido una recomendación que expertos en Perú han considerado para este caso.

Bajo este punto es necesario considerar otras reformas que podrían resultar útiles. Estas incluyen modificaciones a los requisitos para el registro de partidos, la aplicación de elecciones primarias y una mayor regulación en el financiamiento de campañas. Todas estas medidas se han incorporado gradualmente en el sistema electoral peruano. Una recomendación adicional es la necesidad de obtener sondeos y encuestas de opinión preelectorales más precisos y con regularidad. Tanto en sistemas que consideran reglas de pluralidad como la segunda vuelta, las y los votantes deben estar informados para que puedan emitir su voto de manera estratégica (McCLINTOCK 2018, 226-246).

8. CONCLUSIÓN

Aunque ninguna regla electoral es una panacea, la segunda vuelta fue una reforma exitosa en América Latina. En el conjunto de datos presentado en esta investigación, las puntuaciones de Freedom House y V-Dem de los once países latinoamericanos con segunda vuelta fueron similares a las de los seis países con pluralidad durante la década de 1990. Sin embargo, las puntuaciones de los países con segunda vuelta mejoraron después de 2000 mientras que los puntajes de los países con pluralidad empeoraron. En el análisis de regresión, los países con segunda vuelta fueron estadísticamente significativos para los puntajes superiores de Freedom House y V-Dem en un nivel de 0,05.

Una razón importante para argumentar la ventaja de la segunda vuelta sobre la pluralidad fue la prevención de déficits de legitimidad presidencial. En Perú, sin una segunda vuelta, las elecciones de 1990 se hubieran ganado con el 33% de los votos, las de 2006 con el 31% y las de 2016 con el 40%. Las y los tres ganadores de la primera vuelta eran figuras polarizantes, que perdieron la segunda vuelta, y habrían sufrido déficits de legitimidad si hubieran conseguido la victoria electoral mediante la pluralidad. Estas deficiencias de legitimidad suelen ser graves. El venezolano Rafael Caldera se impuso en las

elecciones del país de 1993 con apenas un 30,5% y no pudo conseguir apoyo político; el sucesor de Caldera fue Hugo Chávez. En las elecciones de 2006 en Nicaragua, Daniel Ortega se impuso con sólo el 38% cuando virtualmente hubiera perdido una segunda vuelta; para una gran parte de las y los votantes de Nicaragua, Ortega carecía de legitimidad.

Asimismo, otra ventaja a considerar que posee la segunda vuelta es la atracción de candidatos y candidatas presidenciales hacia el centro político. Cuando Humala ganó la primera vuelta de las elecciones de 2006 en Perú, su discurso fue feroz y se categorizó al mismo en la extrema izquierda en las encuestas de PELA. Pero, en las elecciones de 2011, consciente de la necesidad de obtener una mayoría, Humala se moderó ubicándose en el centro-izquierda en las encuestas de PELA. De manera similar, Lula de Brasil, Colom de Guatemala y Vázquez de Uruguay se desplazaron hacia el centro durante una o más elecciones en segunda vuelta. Las y los presidentes en los extremos ideológicos eran mucho más comunes en la pluralidad que en la segunda vuelta.

Sin embargo, la segunda vuelta también reduce las barreras de entrada y permite un mayor número de partidos. Si bien la reducción de las barreras de entrada ayudó a incorporar a la izquierda a la arena electoral en el periodo posterior a la Guerra Fría, un número grande de partidos es problemático. Un mayor número de organizaciones supone la posibilidad de la existencia de partidos personalistas y frágiles lo que, a su vez, aumenta el riesgo de conflicto entre el Ejecutivo-Legislativo. Además, en los últimos años, no solo ha aumentado el número de partidos en los países de la región, sino que también ha aumentado la polarización política. Como resultado de esto último, en varias elecciones, incluida la de Perú de 2021, los dos finalistas no fueron los ganadores de Condorcet. Aunque el desafío de la construcción de partidos es gigantesco, es probable que varias reformas adicionales a las reglas electorales sean útiles en el esfuerzo por construir partidos políticos representativos en Perú y en otras partes de América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, Jorge, Flavio Ausejo, Josefa Rojas, y David Sulmont. 2011. “El sistema electoral en el Perú: diagnóstico, análisis y propuesta de reforma en el sistema de partidos”. *La democracia y sus instituciones en debate*, editado por Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani, 69-96. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Blais, André, Louis Massicotte, y Agnieszka Dobrzynska. 1997. “Direct Presidential Elections: A World Summary”. *Electoral Studies*, 16(4): 441-445. DOI: 10.1016/S0261-3794(97)00020-6.
- Bormann, Nils-Christian, y Matt Golder. 2013. “Democratic Electoral Systems Around the World, 1946-2011”. *Electoral Studies* 32(2): 360-369. DOI: 10.1016/j.electstud.2013.01.005
- Cameron, Maxwell A. 1994. *Democracy and Authoritarianism in Peru: Political Coalitions and Social Change*. New York: St. Martin's Press.
- Canchari Obregón, Guido. 2010. *Elecciones en América Latina (1978-2010): ¿doble vuelta o mayoría relativa?* Lima: UNMSM e Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, 81-85.
- Caretas. 1994. “El Horno de las Urnas”. Marzo 31.
- Carey, John M. 2003. “Presidentialism and Representative Institutions.” *Constructing Democratic Governance in Latin America*, editado por Jorge I. Domínguez y Michael Shifter. 2nd ed. 11-42. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Carrión, Julio. 1998. “Partisan Decline and Presidential Popularity: The Politics and Economics of Representation in Peru”. *Deepening Democracy in Latin America*, editado por Kurt von Mettenheim y James Malloy, 55-70. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Colomer, Josep M. 2001. *Political Institutions: Democracy and Social Choice*. New York: Oxford University Press.
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. 2019. *Informe final*. Lima: KAS.
- Conaghan, Catherine M. 2005. *Fujimori's Peru: Deception in the Public Sphere*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- ConsultAndes. 2011a. *Sector Report—April 2011: Peru's Unexpected Runoff Election*. Lima: ConsultAndes.
- ConsultAndes. 2011b. *Monthly Political Analysis*. Lima: ConsultAndes.

- Cotler, Julio. 1994. *Política y sociedad en el Perú: Cambios y continuidades*. Lima: IEP.
- Cotler, Julio. 1995. "Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru". *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, 354-398. Stanford: Stanford University Press.
- Daeschner, Jeff. 1993. *The War of the End of Democracy*. Lima: Peru Reporting.
- Dargent, Eduardo, y Paula Muñoz. 2016. *Demócratas precarios: élites y debilidad democrática en el Perú y América Latina*. Lima: IEP.
- Eguiguren, Francisco. 1990. *Los retos de una democracia insuficiente: Diez años de régimen constitucional en el Perú 1980-1990*. Lima: Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann.
- El Comercio. 2011. "García no descarta tercer mandato". Abril 11.
- Freidenberg, Flavia. 2004. "Ecuador". *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, editado por Rafael Martínez, 539-562. Barcelona: ICPS.
- García Belaúnde, Domingo. 1986. *Una democracia en transición: Las elecciones peruanas de 1985*. Lima: CAPEL.
- Graham, Carol. 1993. "Government and Politics". Peru: *A Country Study*. 4th ed. Rex A. Hudson, ed. Washington D.C.: Library of Congress.
- Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima. 2005. *Estudio 463. Lima Metropolitana y Callao, 10-11 de setiembre de 2005, artículo 32*. Lima: Universidad de Lima.
- Handelman, Howard. 1980. "Peru: The March to Civilian Rule". *American Universities Field Staff Report N.º 2*. New Hampshire: American Universities Field Staff.
- Hicken, Allen, y Erik Martínez Kuhonta. 2011. "Shadows from the Past: Party System Institutionalization in Asia". *Comparative Political Studies*, 44(5): 572-597.
- Katz, Richard S., y Peter Mair. 2009. "The Cartel Party Thesis: A Restatement". *Perspectives on Politics*, 7(4): 753-766.
- Kenney, Charles D. 2004. *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Kitschelt, Herbert, Kirk A. Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas, y Elizabeth J. Zeichmaster. 2010. *Latin American Party Systems*. New York: Cambridge University Press.

- Laakso, Murkku, y Rein Taagepera. 1979. "Effective Number of Political Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies*, 12(1): 3-27. DOI: 10.1177%2F001041407901200101
- Latin America Weekly Report. 2001. *May 19*.
- Levitsky, Steven. 2011. "Peru's 2011 Elections: A Surprising Left Turn". *Journal of Democracy* (October), (22)4: 84-94.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?". *The Failure of Presidential Democracy*, editado por Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, 3-89. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lynch, Nicolás. 1999. *Una tragedia sin héroes: La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú, 1980-1992*. Lima: UNMSM.
- Mainwaring, Scott P., y Matthew S. Shugart. 1997. "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal". *Comparative Politics*, 29(4): 449-472.
- Martínez, Rafael. 2004. "Conclusiones". *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, editado por Rafael Martínez, 539-562. Barcelona: ICPS.
- McClintock, Cynthia. 1993. "Peru's Fujimori: A Caudillo Derails Democracy". *Current History* 92 (March): 112-119.
- McClintock, Cynthia. 2018. *Electoral Rules and Democracy in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- McClintock, Cynthia. 2019. "Runoff, Plurality, and Ranked-Choice Voting". Paper presentado en la conferencia organizada por Latin American Studies Association, Boston.
- Meléndez, Carlos. 2013. "Perú: las elecciones de 2011. Populistas e integrados. Las divisiones políticas en un sistema 'partido'". *Elecciones y Política en América Latina 2009-2011*, editado por Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina. México City: IFE.
- Negretto, Gabriel. 2013. *Making Constitutions: Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Pachano, Simón. 2006. "Ecuador: The Provincialization of Representation". *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, editado por Scott Mainwaring, Ana Maria Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez, 100-131. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Payne, Arnold. 1968. *The Peruvian Coup d'Etat of 1962: The Overthrow of Manuel Prado*. Washington, D.C.: Institute for the Comparative Study of Political Systems.

- Payne, Mark J., Daniel Zovatto G., y Mercedes Mateo Díaz. 2007. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2006. "Evaluating Presidential Runoff Elections". *Electoral Studies* 25(1): 129-146. DOI: 10.1016/j.electstud.2005.04.002
- Plattner, Marc. 2009. "From Liberalism to Liberal Democracy". *Democracy: A Reader*, editado por Larry Diamond y Marc F. Plattner. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Roberts, Kenneth M. 1996. "Economic Crisis and the Demise of the Legal Left in Peru". *Comparative Politics* (October), 29(1): 69-92.
- Rubio, Marcial, y Enrique Bernales. 1981. *Perú: Constitución y sociedad política*. Lima: DESCO.
- Sanborn, Cynthia. 1988. *El Futuro Diferente? The Legacy of the 1970s for Peruvian Populism in the '80s*. Paper presentado en la conferencia organizada por Latin American Studies Association meeting.
- Sánchez, Francisco. 2004. "Perú". *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, editado por Rafael Martínez, 391-424. Barcelona: ICPS.
- Schmidt, Gregory D. 1996. "Fujimori's 1990 Upset Victory in Peru: Electoral Rules, Contingencies, and Adaptive Strategies". *Comparative Politics* (April), 28(3): 321-354.
- Schmidt, Gregory D. 2007. "Back to the future? The 2006 Peruvian general election". *Electoral Studies*, 26: 813-819.
- Schmidt, Gregory D. 2012. "AIDS or Cancer? The 2011 Peruvian Elections". *Electoral Studies* 31: 624-628.
- Shugart, Matthew S., y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S., y Rein Taagepera. 1994. "Plurality versus Majority Election of Presidents: A Proposal for a Double Complement Rule". *Comparative Political Studies*, 27(3): 323-348.
- Stokes, Susan C. 1996. "Peru: The Rupture of Democratic Rule". *Constructing Democratic Governance: South America in the 1990s*, editado por Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tanaka, Martín. 1998. *Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995*. Lima: IEP.

- Tanaka, Martín. 2011. "Peru's 2011 Elections: A Vote for Moderate Change". *Journal of Democracy* (October), (22)4: 75-83.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 1996. "El impacto del sistema electoral sobre el sistema político peruano". *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*, editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 23-45. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 2008. "Las elecciones presidenciales Perú 2006". *Elecciones y Política en América Latina*, editado por Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díaz, 123-144. México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Valenzuela, Arturo. 1993. "Latin America: Presidentialism in Crisis". *Journal of Democracy* 4(4): 7-9. DOI: 10.1353/jod.1993.0059
- Vergara, Alberto. 2007. *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar Central de Proyectos EIRL.

[Sobre la autora]

CYNTHIA McCLINTOCK

Profesora de Ciencia Política y Asuntos Internacionales en la George Washington University. Ha realizado investigaciones en Perú desde 1973 y enseñado en la Pontificia Universidad Católica del Perú en el año 1987. Es autora de *Pesant Cooperatives and Political Change in Peru* (Princeton University Press, 1981), *Revolutionary Movements in Latin America: El Salvador's FMLN and Peru's Shining Path* (U.S. Institute of Peace, 1998), y *Electoral Rules and Democracy in Latin America* (Oxford University Press, 2018); coautora con Fabian Vallas de *The United States and Peru: Cooperation at a Cost* (Routledge, 2003); y coeditora con Abraham F. Lowenthal de *The Peruvian Experiment Reconsidered* (Princeton University Press, 1983), publicado como *El Gobierno Militar* por el Instituto de Estudios Peruanos (1985).

La paridad aplicada: rendimiento electoral de las mujeres y condiciones de la competencia electoral bicentenario

BEATRIZ LLANOS

<blanoscab@hotmail.com>

Consultora internacional Democracia, Género y Comunicación Política

Perú-España

ORCID: 0000-0001-7707-003X

JUANA NINA TAPIA

<juananinat@gmail.com>

Círculo de Estudios Críticos del Derecho

Perú

ORCID: 0000-0001-5572-8320

[Resumen] El presente artículo analiza la competitividad de las mujeres en las últimas elecciones parlamentarias de 2021, en las que se aplicaron por primera vez la regulación de paridad y la alternancia en un contexto institucional de nominación en listas cerradas y desbloqueadas con doble voto preferencial. El artículo combina una primera mirada de carácter nacional con un análisis más específico de los resultados en el distrito electoral de Lima, que con 33 escaños en juego es el más grande del país. El análisis que mide el rendimiento electoral de las mujeres a través de su capacidad —en comparación con los hombres— de atraer votos preferenciales aborda también algunas de las diferentes variables que pueden impactar en una mayor o menor elegibilidad de las mujeres, tanto a nivel nacional como en Lima (dependiendo de la disponibilidad de datos).

Para ello, se centra en tres variables: la ubicación en el encabezamiento de las listas, los niveles de gastos de campaña reportados ante las autoridades electorales (en una elección con prohibición de contratar directamente publicidad en televisión y radio) y la cobertura mediática medida en apariciones en radio y televisión. A partir de un análisis principalmente descriptivo (que incluye una primera aproximación preliminar de carácter estadístico) se identifica un importante rendimiento electoral de las candidatas en medio de algunas inequidades que permanecen inalterables y que afectan su elegibilidad —como el encabezamiento de las listas electorales—, mientras otras muestran cambios respecto del análisis realizado en elecciones previas.

[Palabras clave] Elecciones 2021, paridad, voto preferencial, condiciones competencia.

[Title] Parity applied: women's electoral performance and conditions of the bicentennial electoral competition

[Abstract] This article analyzes women's competitiveness in the last parliamentary elections of 2021, where parity and alternation regulation was applied for the first time within an institutional context

of closed and unblocked lists with double preferential voting. The article combines a first look at the national level with a more specific analysis of the results in the electoral district of Lima -which, with 33 seats at stake, is the largest in the country. The study that measures the women's electoral performance through their ability -compared to men- to attract preferential votes also addresses some of the different variables that may impact the greater or lesser women's eligibility, both at the national level and in Lima (depending on data availability). To do this, it focuses on three variables: the position at the top of the lists; the levels of campaign spending, reported to the electoral authorities, in an election where direct contracting of television and radio advertising was prohibited; and the media coverage measured in radio and television appearances. From a mainly descriptive analysis (that includes a first preliminary statistical approximation), a significant electoral performance of female candidates is identified, in the middle of some inequities that remain unalterable and affect their eligibility -such as the heading of the electoral lists- while others show changes concerning former analysis carried out in previous elections.

[Keywords] 2021 Elections, parity, preferential votes, competition conditions.

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

LLANOS, Beatriz, y Juana NINA TAPIA. 2021. "La paridad aplicada: rendimiento electoral de las mujeres y condiciones de la competencia electoral bicentenario". *Elecciones* (julio-diciembre), 20(22): 169-196. DOI:10.53557/Elecciones.2021.v20n22.05

1. DISCUSIÓN TEÓRICA

Desde que en 1997 en Perú se aprobó por primera vez una medida de acción afirmativa a cargos de elección popular para elecciones parlamentarias (no menos de 25% de hombres o mujeres en las listas, que se incrementó a 30% en 2000), su aplicación (sucesivamente extendida en cargos de elección popular a las postulaciones en candidaturas municipales, regionales y al parlamento andino) convivió con una elección en un sistema de representación proporcional y listas cerradas y desbloqueadas con doble voto preferencial optativo. Cuando dos décadas después, en 2019, se introdujo una regulación progresiva por la cual en las elecciones de 2021 el porcentaje de mujeres debía incrementarse a no menos de 40%, en 2026 a no menos de 45% y en 2031 a 50%, sumada a la ubicación alternada de hombres y mujeres, no se logró eliminar el voto preferencial. Tampoco se pudo en 2020 cuando, mediante la Ley N° 31030, se reguló la aplicación inmediata de la paridad y alternancia a partir de la elección de 2021 y se extendió, además, a otros cargos de elección popular: planchas presidenciales (en las que solo aplica la alternancia), fórmulas regionales a cargos de gobernación (en las que aplica la paridad horizontal y la alternancia), Parlamento Andino, consejerías regionales, consejos municipales y a los cargos directivos de los partidos políticos (aunque en este último caso no se especifica la obligación de alternancia).¹

El voto preferencial (VP), es decir, la posibilidad de que el electorado altere el orden de la lista definido previamente por las organizaciones políticas, se estableció por primera vez con el inicio de la transición democrática en Perú cuando se incluyó en la convocatoria para las elecciones a la Asamblea Constituyente en 1977. Luego este fue eliminado para las elecciones de 1980 y restablecido en las elecciones de 1985. Este elemento del sistema electoral peruano se mantiene vigente desde entonces (CAMPOS 2015).

Desde su introducción en la legislación electoral, esta modalidad de voto no ha estado exenta de debate por sus diversos impactos en la construcción de las preferencias de las y los votantes, en la emisión del voto y su conteo,

1 También se extendió a la postulación a cargos directivos de los partidos políticos a los que desde 2003 se aplicaba la cuota (aunque sin obligación de alternancia). Para el Legislativo y el Parlamento Andino, esta medida aplica desde los procesos partidarios de primarias. Sin embargo, la Ley N° 31357, promulgada en noviembre de 2021, ha suspendido las primarias para elecciones que se realicen en 2021 y 2022.

en la composición del parlamento y en las dinámicas internas de los partidos (TUESTA 2013, 258-262). Y, respecto al perfil de la candidata o candidato que puede tener éxito bajo este tipo de reglas, se ha señalado que quien postula debe tener “recursos económicos; obtener uno de los primeros puestos de la lista; tener influencia o ascendencia en un grupo profesional, social o sindical; haber tenido una visibilidad pública como deportista, persona del mundo de los medios o, por esas casualidades, algo que llame la atención de los medios” (TUESTA 2013, 266).

Respecto a la elegibilidad de las mujeres, la literatura que analizó los condicionantes para la eficacia de las medidas de acción afirmativa —aplicable también a las medidas de paridad— identificó, entre otros factores inherentes al sistema electoral, el tipo de lista en el que se realizan las nominaciones (NORRIS 2006; ARCHENTI Y TULA 2008). Si bien hasta hace algunos años se había sostenido a partir de evidencia de algunos países, entre ellos Perú, que las mujeres podían tener éxito para ser electas en sistemas con listas cerradas y desbloqueadas o abiertas y votación preferente (SCHMIDT 2004), otros autores han señalado que las listas cerradas y bloqueadas potencian la elección de mujeres en particular cuando se combinan con mandatos de posición (JONES 2008; ARCHENTI Y TULA 2008; ROZA *ET AL.* 2010). Por tanto, las listas cerradas y bloqueadas son más beneficiosas para acercarse a un número mínimo (en el caso de las cuotas) o paritario (en el caso de las medidas de paridad) en la elección de mujeres. Desde diferentes ámbitos, entre ellos, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política creada en 2018, se ha recomendado sin éxito eliminar el voto preferencial y establecer la lista cerrada y bloqueada (TUESTA *ET AL.* 2019). Además, varios proyectos de ley se han presentado en el Congreso para tal fin, pero no han logrado ser aprobados (TUESTA *ET AL.* 2019).

A lo largo de los años, el caso peruano ha brindado evidencias mixtas, dependiendo de cada elección y las reglas institucionales vigentes, sobre cómo el voto preferencial afecta la elección de las mujeres y su competitividad electoral bajo este tipo de reglas. Un análisis de las elecciones de 1995 (cuando aún no estaban vigentes las cuotas) y de las del 2000 realizado por Schmidt (2004) encontró que la combinación del voto preferencial doble con el que el electorado puede equilibrar sus opciones votando por un hombre y una mujer, en el marco de una elección en distrito electoral único (utilizada solo hasta el 2000)

y con candidatas que disfrutaban de gran popularidad, hizo a las mujeres competitivas y obtener “éxitos no anticipados” (SCHMIDT 2004, 137).

Un estudio, esta vez de las elecciones parlamentarias de 2006 (ya con un distrito electoral múltiple, regulado a partir de las elecciones de 2001), concluyó que —incluso afrontando desventajas por las inequidades de género en el encabezamiento de las listas, la cobertura mediática y el acceso al financiamiento privado para la campaña— “las mujeres son altamente competitivas para ganar votos preferenciales” (GALLO *ET AL.* 2008, 195). Al analizar qué factores explicaban el porcentaje femenino electo, la variable “atractivo electoral de las mujeres”, calculada en función de los votos preferenciales obtenidos por ellas, era el factor más importante de su éxito o fracaso. Nuevamente se consideró a las candidatas como bastante competitivas, pues, a pesar de que el 38,3% del total postularon en los partidos que accedieron al Congreso, lograron el 37,3% de todos los votos preferenciales aun cuando los hombres encabezaron el 75,4% de las listas ganadoras (GALLO *ET AL.* 2008, 190).

Otro análisis de las elecciones de 2006 volvió a identificar una mayor propensión al voto preferencial hacia las mujeres, en particular en organizaciones con mayor rendimiento electoral. Las mujeres en los partidos que obtuvieron representación en el Congreso registraron el 38,6% de las candidaturas y captaron el 37,3% de los votos preferenciales mientras que en 2001 habían obtenido el 30,08% de votos (DADOR *ET AL.* 2007). Sin embargo, en las elecciones de 2011, el voto preferencial de las mujeres se redujo a un 27,4% del total (diez puntos menos que lo obtenido en 2006). Las causas de este descenso fueron una disminución de la preferencia de la o del votante por haber perdido la condición de candidaturas ajenas al *establishment*, por escándalos de algunas legisladoras que generaron juicios más estrictos e incluso falta de arrastre electoral por sus perfiles (LLANOS Y TELLO 2012).

A partir de las investigaciones de las elecciones parlamentarias de 2006 se profundizaron los estudios respecto a las variables que afectan la competitividad de las mujeres y, por tanto, su capacidad de obtener votos preferenciales. Entre las variables estudiadas destacan el encabezamiento de las listas electorales, al acceso a una cobertura equitativa a medios de comunicación o el acceso al financiamiento privado para sus campañas. Respecto al primer factor, el encabezamiento de las listas, esta posición no solo tiene un efecto de mayor

visibilidad de cara al electorado y a los medios de comunicación, sino también tiene un componente altamente simbólico en la medida en que esta ubicación se reserva para aquellas o aquellos que tienen un peso importante en el liderazgo del partido, un alto perfil político, profesional o mediático. En consecuencia, son las personas que encabezan las listas las que poseen una capacidad de arrastre de votos importante. En el caso peruano, diferentes análisis han demostrado que quienes ocupan esa posición tienen mayores probabilidades de ingresar al parlamento, ya que el voto preferencial suele ser favorable a esa posición. Por ejemplo, de los veintiún partidos que obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones 2001, 2006 y 2011, quien ocupaba la posición uno ingresó diecisiete veces; la posición dos, quince veces; y, la tres, doce veces. Así, cuanto más inferior era la posición —salvo excepciones—, menos posibilidad existía de ser electa o electo (TUESTA 2013, 267). En general se ha observado que quienes se ubican en el primer tercio de las listas han tenido más opciones de acceder a un escaño, pues el electorado peruano no altera de modo significativo el orden de la lista al usar el voto preferencial (AYALA *ET AL.* 2020).

En paralelo, el encabezamiento de las listas ha sido uno de los espacios más esquivos para las mujeres debido a que las organizaciones políticas siguen siendo reacias a distribuir estas posiciones equitativamente para ubicar a más mujeres, lo que mejoraría su competitividad. En las elecciones parlamentarias de 2001, cuando ya estaba vigente la cuota de 30% —tomando en cuenta a los partidos que lograron representación en el Congreso—, solo 11,2% de mujeres ocuparon la posición número 1 y, en 2006, 24,5% (DADOR *ET AL.* 2007). Pese a ello, en 2006, las mujeres mostraron una eficacia en su elegibilidad similar a los hombres para ser electas al ser ubicadas en estas posiciones: de las 41 mujeres cabeza de lista, el 29,3% fue elegido, mientras que, en el caso de los varones, el 33%. (DADOR *ET AL.* 2007). En las elecciones de 2011, el porcentaje de mujeres en esta posición descendió a 18,6% y a la par varió ligeramente la brecha de elegibilidad de mujeres (27,6%) y hombres (32,3%) ubicados en esta posición (LLANOS Y TELLO 2012). Mientras que, en las elecciones de 2011, ese porcentaje se ubicó en 27,1% para los partidos que obtuvieron representación en el Congreso (PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional 2018). Estudios realizados sobre todas las candidaturas presentadas durante las elecciones congresales extraordinarias de 2020 muestran que solo el 15% de las cabezas de lista fue ocupada por mujeres (AYALA *ET AL.* 2020).

Respecto al segundo factor, la cobertura mediática, los medios masivos siguen siendo la vía principal —aunque no la única tras la irrupción de las redes sociales—, en los que se desarrolla la campaña electoral y en los que candidatas y candidatos puedan hacerse conocidos y transmitir con un alcance más amplio sus propuestas, posturas y opiniones a la mayoría del electorado. En el caso de un sistema con voto preferencial en el que se da en simultáneo una competencia interpartidaria y otra intrapartidaria, el contar con esa cobertura es importante de cara a una mayor competitividad, en particular para aquellas o aquellos que no cuentan con una trayectoria política, profesional o mediática previa.

Diversos monitoreos de medios con enfoque de género realizados en las últimas elecciones parlamentarias muestran en promedio y, en relación con su presencia en las listas, que las mujeres han tenido una menor cobertura que los hombres en los tres tipos de medios analizados (televisión, radio y prensa escrita). En 2006, mientras el porcentaje de candidatas en todo el país fue de 39%, la cobertura promedio medida en espacio y tiempo en televisión fue 22,2%, en radio de 26,2% y en prensa escrita de 18,6% (DADOR *ET AL.* 2007). En 2011, solo para el caso de Lima, las candidatas fueron un 33,7% y su cobertura fue de 32,3% en televisión, 20,9% en radio y 19,8% en prensa escrita (LLANOS Y TELLO 2012). En ambas elecciones, unas pocas candidatas acapararon cerca de la mitad de la cobertura. Por último, en 2016, cuando las candidatas representaron un 39,6%, la cobertura en televisión fue de 26,5%, en radio de 20% y en prensa escrita de 29,3% (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES E IDEA INTERNACIONAL 2016).

Finalmente, en relación con el financiamiento privado de campañas electorales, también desde la literatura se ha manifestado la necesidad de nivelar, en este aspecto, el piso de la competencia electoral. Esto último porque existe una brecha de género y el acceso al dinero puede ser una de las principales barreras para hacer política, por lo que sería necesario conocer más sobre las estrategias de las mujeres para conseguir financiamiento para sus campañas (MUÑOZ Y FREIDENBERG 2018). Sin embargo, también se ha advertido que hay factores relacionados con la institucionalidad y la forma de hacer política que hacen que esta variable tenga mayor peso en la elegibilidad. Entre estos factores destacan el número de audiencia a la que la candidatura debe alcanzar, cuando la nominación es en lista cerrada y desbloqueada o lista abierta y cuando hay una

fuerte personalización de la política (e incluso clientelismo) (FERREIRA 2009, 7-9). Todas estas variables han estado presentes en el contexto peruano.

En todo caso, en Perú se ha realizado una primera aproximación a esas brechas en un análisis de la campaña electoral de 2007, cuando se estimó que el gasto de los candidatos por Lima en publicidad contratada en prensa, radio y televisión fue 4,6 veces más que el de las candidatas (DADOR *ET AL.* 2007). Esta proporción (cuatro veces más) se repitió en las elecciones de 2011, en las que también se observó que en televisión los candidatos por Lima gastaron nueve veces más y que la mayor inversión de las candidatas fue en la radio (LLANOS Y TELLO 2012). Sobre las estrategias de recaudación de las mujeres, otro estudio sobre candidatas al parlamento en Lima en las elecciones de 2011 concluyó que si bien el acceso al financiamiento difiere en función de factores endógenos (relacionados con el propio perfil de la candidata como el nivel de educación o la experiencia política previa) y exógenos (como la ubicación en las listas o el nivel de exposición en medios), las mujeres tienen campañas austeras y financiadas con sus propios recursos o con aportes del entorno cercano o mediante actividades de pequeña recaudación (LLANOS E INCIO S/F).

2. METODOLOGÍA

Este artículo se centra en las últimas elecciones parlamentarias de 2021. Tiene un enfoque predominantemente descriptivo que permite observar el desempeño electoral de las y los candidatos electos en términos de obtención de votos y algunas de las condiciones de la competencia electoral que podrían impactar en ese desempeño. El análisis se realiza tanto a nivel nacional como en la circunscripción de Lima. La capital es la circunscripción de mayor magnitud, lo que implica una mayor cantidad de escaños en juego (33 escaños) y un mayor grado de competencia electoral. De ahí la importancia de observar sus dinámicas en esta primera aproximación que, además, ha sido uno de los abordajes realizados en estudios previos con los que este artículo dialoga. Esto no obsta para que en futuros y más amplios estudios comparativos se realicen análisis de circunscripción en circunscripción.

Las preguntas que guían este primer análisis son dos: a) ¿Son las candidatas al parlamento electoralmente competitivas en un contexto de elección con doble voto preferencial optativo? b) ¿Existen factores que han influido

favorablemente para su elección en cargos parlamentarios? La hipótesis respecto a la primera pregunta es que incluso enfrentando desigualdades en la competencia las mujeres pueden ser eficaces para atraer votos preferenciales. Y, respecto a la segunda, que la ubicación en primeras posiciones de las listas, las reformas institucionales que introducen limitaciones al gasto privado de campaña y una mejora en la cobertura mediática como consecuencia de la aprobación de la paridad y alternancia, podrían impactar favorablemente en la competitividad de las mujeres.

Para este análisis se empleó información primaria de fuentes oficiales provenientes del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), así como información histórica de estudios previos. De manera complementaria, para fortalecer las conclusiones y solo para dos de las tres variables que miden las condiciones señaladas, se realizó un análisis estadístico para establecer posibles correlaciones con los resultados obtenidos por las mujeres que accedieron al Congreso en la capital.

3. ANÁLISIS DE DATOS

3.1 RENDIMIENTO ELECTORAL DE LAS MUJERES: EL VOTO PREFERENCIAL

Las elecciones congresales de 2021, en las cuales se aplicó por primera vez la nueva legislación de paridad y alternancia, tuvieron un importante impacto cuantitativo respecto al número de mujeres que integraron el parlamento. En 2021 se superó cualquier escenario previo en el que nunca se rebasó el 30% de mujeres electas. En las elecciones extraordinarias de 2020, el porcentaje alcanzado con la aplicación de la cuota fue de 26,1% y, en las elecciones de 2016, de 27,6%. En 2021, el resultado fue de 49 mujeres electas, es decir, un 38%. Esto supone un incremento de más de diez puntos porcentuales que ha traído como novedad adicional que cuatro de las diez bancadas que obtuvieron representación en el Congreso estén conformadas mayoritariamente por mujeres: Alianza por el Progreso, Avanza País, Partido Morado, Juntos por el Perú.

TABLA 1
Congresistas electas y electos según el partido político y sexo para
el periodo 2021-2026

Partido Político	Hombre	Mujer	% Mujer	Total
Partido Morado	1	2	67%	3
Juntos por el Perú	2	3	60%	5
Avanza País	3	4	57%	7
Alianza para el Progreso	7	8	53%	15
Fuerza Popular	13	11	46%	24
Renovación Popular	9	4	31%	13
Perú Libre	26	11	30%	37
Acción Popular	12	4	25%	16
Somos Perú	4	1	20%	5
Podemos Perú	4	1	20%	5
Total	81	49	38%	130

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Jurado Nacional de Elecciones.

Si bien no existen datos calculados para todas las elecciones, en promedio, el atractivo o competitividad electoral de las candidatas de partidos con representación en el Congreso para todo el país medido en votos preferenciales obtenidos fue el más alto de todos los registrados. Las candidatas obtuvieron en 2021 un 40,5% de los votos preferenciales, mientras que los hombres un 59,5%. Aunque es necesario considerar que esta vez su participación en las listas fue paritaria, puesto que en elecciones previas había rondado en torno al 40% en virtud de la cuota efectiva. Asimismo, en estas elecciones, la participación electoral, en un contexto de organización en medio de la pandemia de la COVID-19, se redujo, de modo que se situó, según los datos de la ONPE, en 70%.² Esto último pudo haber afectado el número total de votos preferenciales emitidos que en esta elección estuvo por debajo de lo registrado en comicios anteriores (con información disponible).

² Información disponible en www.resultadoshistorico.onpe.gob.pe/EG2021/Participacion.

TABLA 2

Comparativo de voto preferencial obtenido por organizaciones políticas con representación en el Congreso desagregado por sexo a nivel país. Elecciones 2006-2021

Elección	Mujeres		Hombres		Total
2006	3.021.298	37,3%	5.077.065	62,7%	8.098.363
2011	2.784.692	27,4%	7.381.364	72,6%	10.166.056
2016	No disponible				
2020	No disponible				
2021	2.598.575	40,5%	3.816.695	59,5%	6.415.270

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los resultados electorales disponibles en la página web de la ONPE para elecciones 2021; Dador *et al.* (2007) para elecciones 2006 y Llanos y Tello (2012) para elecciones 2011.

Una mirada desagregada por organización política muestra que, en promedio, hubo partidos en los cuales las candidatas que lograron ser elegidas obtuvieron un mayor o similar porcentaje de votos preferenciales que los candidatos. Es el caso de dos partidos: el Partido Morado con 53% y Avanza País con 50%. Además, en otros tres partidos, las mujeres se situaron por encima del promedio: Juntos por el Perú (46%), Fuerza Popular (45%) y Alianza para el Progreso (42%). La brecha más acuciada se dio en el Partido Somos Perú (solo uno de cada cuatro votos preferenciales favoreció a las mujeres),³ mientras, en el caso de Acción Popular, Podemos Perú, Renovación Popular y Perú Libre, la proporción fue de casi dos a uno a favor de los hombres.

3 Este análisis incluyó la votación preferencial obtenida por el candidato Martín Vizcarra, ya que su inhabilitación por el Congreso para el ejercicio de cualquier cargo público se produjo después de la ejecución de las elecciones. Su alta votación preferencial puede ser la causa de esta brecha.

TABLA 3

Voto preferencial por organización política desagregado por sexo a nivel país.
Elecciones 2021

Partido Político	Mujer	% mujer	Hombre	% hombre	Total
Acción Popular	269.803	38%	437.792	62%	707.595
Alianza para el Progreso	254.833	42%	354.105	58%	608.938
Avanza País	307.989	50%	306.837	50%	614.826
Fuerza Popular	261.299	45%	313.925	55%	575.224
Juntos por el Perú	279.207	46%	323.697	54%	602.904
Partido Morado	307.284	53%	274.358	47%	581.642
Perú Libre	259.725	35%	491.357	65%	751.082
Podemos Perú	200.618	38%	333.647	62%	534.265
Renovación Popular	310.639	38%	514.547	62%	825.186
Somos Perú	147.178	24%	466.430	76%	613.608
Total	2.598.575	40,5%	3.816.695	59,5%	6.415.270

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados electorales disponibles en la página web de la ONPE.

Si, a nivel nacional, los votos preferenciales hacia mujeres representaron el 40,5% del total, este porcentaje promedio se incrementa a 43,5% si solo se considera la circunscripción de Lima. Asimismo, mientras que a nivel nacional en solo dos partidos políticos las mujeres obtuvieron mayor votación preferencial que los hombres, en el caso limeño, esto sucedió en tres partidos. Nuevamente, el Partido Morado con dos mujeres electas de tres escaños obtenidos (64,3% de voto preferencial para mujeres vs. 35,7% de voto preferencial para hombres) al que se añade Alianza por el Progreso con una mujer electa de dos escaños (56,1% vs. 43,9%) y Juntos por el Perú (50,9% vs. 49,1%) con dos mujeres elegidas de tres escaños.

Asimismo, en otras organizaciones, se evidencian incrementos en Lima respecto de los resultados nacionales promedio: Acción Popular (una mujer con 41,4% de los votos preferenciales sobre dos escaños elegidos); Fuerza Popular

(tres mujeres electas con 47,4% de los votos preferenciales y cinco escaños conseguidos), Juntos por el Perú (dos mujeres electas con 50,9% de los votos preferenciales con tres curules obtenidas), Podemos Perú (una mujer electa con 40,7% de los votos preferenciales con dos escaños alcanzados) y Renovación Popular (con dos mujeres electas con 39% de los votos preferenciales y seis escaños obtenidos). Es decir, en ocho partidos con representación en el Congreso (incluido Perú Libre, en el que los votos preferenciales no alcanzaron para la obtención de un escaño para una mujer), las mujeres logran mayores promedios de votación preferencial en Lima que el registrado a nivel nacional. Este es un rango que va entre 1 y los 14 puntos porcentuales de mejora.

Por el contrario, en Somos Perú, a pesar de que solo el 18% de los votos preferenciales fueron para mujeres, una de las tres candidaturas electas fue una mujer. Aunque hay que realizar análisis más detallados para arribar a una conclusión más definitiva, ya hubo elecciones en el país, como las de 2006, en que el voto preferencial hacia las mujeres tenía un componente altamente “limeñizado” (DADOR *ET AL.* 2007).

TABLA 4

Votos preferenciales obtenidos por candidatas y candidatos de partidos políticos con representación en el Congreso de la República en Lima, Elecciones 2021

Partido político	Voto preferencial para hombres	%	Hombres electos	Voto preferencial para mujeres	%	Mujeres electas
Acción Popular	94.282	58,6%	1	66.650	41,4%	1
Alianza para el Progreso	58.413	43,9%	1	74.595	56,1%	1
Avanza País	150.236	55,1%	2	122.436	44,9%	2
Fuerza Popular	134.646	52,6%	2	121.291	47,4%	3
Juntos por el Perú	119.580	49,1%	1	124.099	50,9%	2
Partido Morado	125.453	35,7%	1	225.777	64,3%	2
Perú Libre	28.407	59,7%	2	19.180	40,3%	0
Podemos Perú	141.651	59,3%	2	97.207	40,7%	1



Partido político	Voto preferencial para hombres	%	Hombres electos	Voto preferencial para mujeres	%	Mujeres electas
Renovación Popular	286.068	61,0%	4	183.072	39,0%	2
Somos Perú	273.147	83,3%	2	54.653	16,7%	1
Total	1.411.883	56,5%	18	1.088.960	43,5%	15

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados electorales disponibles en la página web de la ONPE.

Finalmente, es importante saber cuántas y cuántos congresistas han logrado acceder a un escaño “a causa del voto preferencial”. Es decir, cuando la elección se da alterando el orden preestablecido en la lista de candidaturas presentada por el partido (TUESTA *ET AL.* 2019, 137). Distintos análisis realizados respecto al número de congresistas electos desde las elecciones del Congreso Constituyente Democrático (CCD) en 1992 hasta las congresales de 2011 señalan que entre un 26% y 44% habían sido elegidos en razón del voto preferencial, y que en las elecciones al CCD (42,5%) y las generales del 2000 (44,1%) se registraron los porcentajes más altos (TUESTA *ET AL.* 2019). Al replicar este tipo de análisis para dos elecciones recientes se observó que, mientras en 2016 se alcanzó el más alto porcentaje de acceso por voto preferencial con 53% (69 de 130 congresistas), en las elecciones de 2021, este porcentaje se redujo a 36,9% (48 de 130), de modo que se situó en niveles similares a los de 2011: 34,6%.

En 2021, a nivel nacional, 82 congresistas (63,1%) fueron elegidos con el orden preestablecido y 48 (36,9%) saltando el orden de la lista. Desagregando por sexo estos resultados, se observó que 27 mujeres (33%) y 55 hombres (67%) lograron un escaño respetando el orden de la lista. Además, hubo un salto en ese orden en el caso de 22 mujeres (46%) y 26 hombres (54%), por lo que se puede afirmar que fueron electas y electos a causa del voto preferencial. Por tanto, a nivel nacional, más hombres y mujeres fueron elegidos respetando el orden de la lista.

Si el análisis se centra solo en la circunscripción de Lima, es posible observar una tendencia inversa: más congresistas (18, lo que equivale al 54,5%) fueron elegidas y elegidos a causa del voto preferencial y no respetando el orden de

postulación (15, lo que representa el 45,5%). Al desagregar los datos por sexo, se observa que 10 hombres (55,6%) y 8 mujeres (44,4%) fueron elegidos saltándose el orden de la lista, mientras que 8 hombres (53,3%) y 7 mujeres (46,7%) fueron elegidos respetando el orden de la lista. Es decir, tanto en el caso de hombres como en el de mujeres, el voto preferencial ayudó a una mayor posibilidad de ser electas y electos. En Avanza País, Juntos por el Perú y Perú Libre, todas las candidaturas ganadoras por Lima fueron elegidas sin respetar el orden de la lista.

TABLA 5

Número de congresistas que ingresaron a causa del voto preferencial
desagregado por sexo en Lima

Partido político	Electas y electos según el orden de la lista			Electas y electos saltándose el orden de la lista			Total
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	
Acción Popular	1	1	2	-	-	0	2
Alianza para el Progreso	1	1	2	-	-	0	2
Avanza País	-	-	0	2	2	4	4
Fuerza Popular	2	2	4	-	1	1	5
Juntos por el Perú	-	-	0	1	2	3	3
Somos Perú	1	-	1	1	1	2	3
Partido Morado	-	1	1	1	1	2	3
Perú Libre	-	-	0	2	-	2	2
Podemos Perú	2	1	3	-	-	0	3
Renovación Popular	1	1	2	3	1	4	6
Total	8 (53,3%)	7 (46,7%)	15	10 (55,6%)	8 (44,4%)	18	33

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados electorales disponibles en la página web de la ONPE.

3.2 VARIABLES QUE IMPACTAN EN EL RENDIMIENTO ELECTORAL DE LAS MUJERES Y SU ELEGIBILIDAD

3.2.1 ENCABEZAMIENTO DE LISTAS

Como ya se señaló en el marco teórico, la ubicación de las listas fue uno de los factores analizados por su impacto en la elegibilidad de las mujeres. La regulación de cuota vigente hasta 2020 no fue complementada con ningún tipo de mandato de posición que obligara a colocar a las mujeres en posiciones expectantes. En tres elecciones previas (2006, 2011 y 2016), luego de observar la composición por tercios de todas las listas presentadas, es posible concluir que cerca del 40% y 42% de las mujeres se ubicaron en el último tercio; 32% y 36%, en el segundo tercio y solo 22% y 24%, en el primer tercio (TUESTA *ET AL.* 2019).

Al haberse regulado la ubicación alternada de hombres y mujeres cobra incluso una mayor relevancia el encabezamiento de las listas. En la elección de 2021, en los partidos con representación al Congreso, las listas encabezadas por mujeres fueron 59 (22,3%), mientras que en el caso de los hombres fueron 205 (77,6%). Es decir, la nueva regulación no ha influido en las dinámicas partidistas masculinizadas que siguen prefiriendo otorgar estos lugares a candidatos con los beneficios que ello supone: el 49% del total de candidaturas elegidas encabezaban las listas electorales a nivel nacional.

Ya sea producto de estereotipos o lógicas masculinizadas arraigadas, las organizaciones parecen presuponer que los hombres tienen una mayor competitividad. Sin embargo, la evidencia a nivel nacional lo desmiente: las mujeres cabezas de lista han sido más eficientes para lograr un escaño (27,1%) que los hombres cabeza de lista (23,4%). En cinco de los diez partidos analizados, las mujeres cabezas de lista fueron más efectivas que los hombres. Perú Libre y Fuerza Popular destacan en este aspecto, en que más del 70% de mujeres que encabezaron listas fueron elegidas. Al igual que estos dos partidos, también es resaltante el partido de Avanza País, en que el 40% de mujeres que encabezaron listas fueron electas versus el 5,9% de hombres.

TABLA 6
Postulación y elección en posición N° 1 de listas (a nivel nacional) desagregada por sexo y organización política

Partido político	Mujeres			Hombres		
	Cabezas de lista presentadas	Cabezas de lista electas	% Cabezas de lista electas	Cabezas de lista presentados	Cabezas de lista electos	% Cabezas de lista electos
Acción Popular	7	1	14,3	20	9	45,0
APP	8	3	37,5	19	3	15,8
Avanza País	5	2	40,0	17	1	5,9
Fuerza Popular	7	5	71,4	20	9	45,0
Juntos por el Perú	9	1	11,1	18	2	11,1
Somos Perú	3	0	0,0	24	2	8,3
Partido Morado	10	1	10,0	17	0	0,0
Perú Libre	4	3	75,0	23	14	60,9
Podemos Perú	2	0	0,0	24	3	12,5
Renovación Popular	4	0	0,0	23	5	21,7
Total	59	16	27,1	205	48	23,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la Plataforma Electoral del JNE.

En el caso de la circunscripción electoral de Lima, todas las candidaturas inscritas que postularon en los dos primeros puestos de la lista fueron elegidas, con excepción del candidato N° 2 del Partido Morado. Como cabezas de lista, postularon seis hombres, lo que equivale al 75% (en Acción Popular, Fuerza Popular, Juntos por el Perú, Somos Perú, Podemos Perú y Renovación Popular) y dos mujeres, lo que equivale al 25% (en Alianza por el Progreso y Partido Morado). En el caso de Avanza País y Perú Libre, las candidaturas que ocupaban la posición N° 1, en ambos casos mujeres, fueron retiradas y excluidas de la contienda. Estos datos ratifican hallazgos previos de otras elecciones en que el factor cabeza de lista aparece como un condicionante favorable para la elegibilidad.

3.2.2 GASTOS DE CAMPAÑA DE CANDIDATAS ELECTAS

Como ya se señaló, el acceso al financiamiento privado de campañas es considerado como uno de los obstáculos que enfrentan las mujeres en la competencia electoral y, en el caso peruano, se identifican inequidades importantes. De hecho, además de brechas, distintas investigaciones demuestran que el acceso al financiamiento privado en las elecciones de 2011 era un factor que daba mayores posibilidades de acceder a un cargo parlamentario (LLANOS E INCIO S/F). Las campañas electorales en el mundo y en Perú han venido incrementando exponencialmente sus costos. Por ello, en 2019, en el país se logró una reforma constitucional para prohibir la contratación directa de publicidad electoral en radio y televisión por parte de organizaciones políticas y candidatos o candidatas (Ley N° 30905) como una forma de generar mayor equidad. Justamente este era el rubro que mayores gastos generaba en las campañas electorales.

Esta norma se empezó a aplicar en las Elecciones Extraordinarias de 2020 y también se empleó en las de 2021. Sin embargo, a su vez es cierto que la organización de una campaña electoral no se limita a los gastos de publicidad en medios de comunicación. Pueden existir otros costos logísticos, organizativos o de difusión publicitaria (como paneles, redes sociales o prensa escrita) en un contexto de pandemia en el que se intentó —pero no se logró— restringir del todo la presencialidad en la campaña. En cada elección, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley de Organizaciones Políticas, las organizaciones políticas y candidatas y candidatos deben reportar información sobre sus aportes, ingresos y gastos de campaña ante la ONPE en dos entregas obligatorias.

A nivel nacional, según los datos del portal Claridad de la ONPE, el gasto reportado por las candidatas y candidatos electos de los partidos que pasaron la valla fue de S/7.420.457, de los cuales un 74,3% correspondió a candidatos y un 25,7% a candidatas. Sin embargo, es importante precisar que existe una concentración del gasto en un solo candidato electo (José Luna Gálvez de Podemos Perú, agrupación que más gastó en la campaña)⁴ que representó el 38,7% del gasto de los hombres electos a nivel nacional. Si se le excluye del cálculo, el gasto total desciende a S/5.288.510, de los cuales el 63,9% correspondió a candidatos electos y el 36,1% a candidatas electas.

Al 7 de agosto de 2021 en la circunscripción de Lima, el 55,3% de las candidatas o candidatos había presentado ambos reportes, 25,6% solo uno y 19,1% ninguno. Las mujeres, en mayor número que los hombres, cumplieron con presentar ambos informes. De las 275 candidaturas que presentaron sus informes, 41 manifestó no haber realizado ningún gasto. 234 declararon haberlos realizado durante la campaña, de los cuales 51% fueron mujeres y 49% hombres.

Si el universo analizado se centra en quienes lograron ser elegidas y elegidos, las candidatas electas reportaron el 19,8% del total de gastos, mientras que los candidatos electos el 80,2%. Sin embargo, como ya se advirtió, hay una concentración del gasto en un solo candidato electo (José Luna Gálvez), que representó el 76% del gasto de los candidatos hombres electos en Lima. Si se excluye del cálculo a ese candidato, el gasto de hombres y mujeres se equipara. A las electas les corresponde un 50,6% de lo gastado y a los electos un 49,4%.

En el caso de las mujeres, la inversión de la candidata que más gastó en Lima (Janeth López Sánchez) representó el 7% del gasto de todas las mujeres. Luna logró un escaño mientras que López no. Entre las veinte candidatas y candidatos que más gasto declararon (en un rango que osciló entre S/2.131.947 y S/60.150) se ubicaron nueve hombres y once mujeres. En el caso de los hombres, tres fueron electos y seis no. En el de las mujeres, cuatro fueron electas y siete no. En ese sentido, pareciera que no necesariamente un mayor gasto en la campaña garantiza la elección, lo que amerita un análisis a profundidad en el futuro.

4 El gasto consignado por este candidato fue de S/2.131.947.

TABLA 7

Gasto de campaña declarado por candidatas y candidatos electos en Lima según sexo y partido político. Elecciones 2021 (en soles peruanos)

Partido político	Mujer	% Mujer	Hombre	% Hombre	Total
Acción Popular	139.773	37,7%	231.428	62,3%	371.200
Alianza para el Progreso	6.528	68,5%	2.998	31,5%	9.526
Avanza País	136.599	66,1%	70.090	33,9%	206.689
Fuerza Popular	29.605	17,8%	136.834	82,2%	166.439
Juntos por el Perú	63.119	60,3%	41.560	39,7%	104.679
Somos Perú	9.000	33,7%	17.725	66,3%	26.725
Partido Morado	81.002	68,8%	36.760	31,2%	117.762
Perú Libre	0	0,0%	0	0,0%	0
Podemos Perú	147.958	6,4%	2.174.443	93,6%	2.322.401
Renovación Popular	77.886	45,0%	95.010	55,0%	172.895
Total	691.469	19,8%	2.806.847	80,2%	3.498.317

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del portal Claridad de la ONPE.

En principio, la mitad del gasto (51,2%) reportado por todas las candidaturas al Congreso fue realizado por quienes lograron ser electas o electos. En ese universo, las mujeres ganadoras solo fueron responsables del 30,9% del gasto declarado, frente al 61% en el caso de los hombres ganadores. Sin embargo, si nuevamente eliminamos al candidato Luna Gálvez por las razones ya expuestas, el gasto de las electas y electos desciende a 29,1% del total, y se observa que el gasto de las mujeres (30,9%) supera ligeramente el gasto de los hombres (27,4%).

TABLA 8

Gasto del total de candidaturas y gasto de candidaturas electas en Lima
(en soles peruanos)

	Total de candidaturas	Total de candidaturas electas	% de gasto de electas respecto del gasto total		Total de candidaturas sin incluir a Luna Gálvez	Total de candidaturas electas sin incluir a Luna Gálvez	% de gasto de electas respecto del gasto total
Hombre	4.598.841	2.806.847	61,0%	Hombre	2.466.894	674.900	27,4%
Mujer	2.235.778	691.469	30,9%	Mujer	2.235.778	691.469	30,9%
Total	6.834.619	3.498.317	51,2%	Total	4.702.672	1.366.370	29,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del portal Claridad de la ONPE.

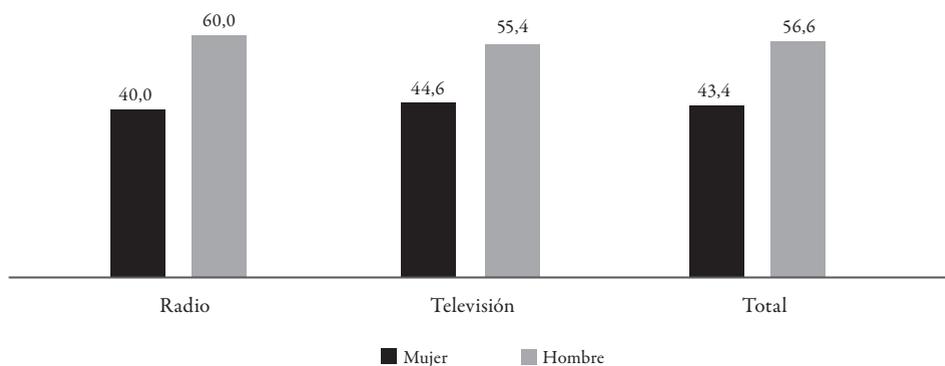
3.2.3 COBERTURA EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVOS

En un contexto de prohibición de contratación de espacios publicitarios en televisión y radio, la cobertura mediática cobra incluso una mayor relevancia para dar a conocer una candidatura y apelar el voto. Para medir esta cobertura, el Jurado Nacional de Elecciones realizó un monitoreo con enfoque de género para cuantificar las apariciones de candidatas y candidatos en los programas informativos de una muestra de medios de señal abierta, con sede en Lima y alcance nacional, entre el 15 de marzo y el 11 de abril de 2021 (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021).

Este análisis se centra en la circunscripción de Lima, ya que en la muestra de dicho monitoreo no se incluye un número representativo de medios de carácter regional. A la vez, las candidaturas que mayoritariamente aparecen reflejadas son las que corresponden a la circunscripción de Lima. Además, se observó que, a pesar de que las postulaciones fueron paritarias en las candidaturas de los partidos que lograron representación en el Congreso, en general, las mujeres tuvieron una cobertura de 43,4% y los hombres de 56,6%; en la televisión, las candidatas obtuvieron un 44,6% frente a 55,4% de los candidatos; y, en la radio, 40% frente a 60%. Si bien este monitoreo difiere en su metodología de análisis previos, parecería que en esta elección hubo una mayor cobertura a las candidatas en relación con elecciones anteriores.

GRÁFICO 1

Distribución de la cobertura a candidaturas congresales de Lima según sexo y tipo de medio (solo partidos que pasaron la valla)



Fuente: Elaboración propia a partir del Jurado Nacional de Elecciones (2021).

En la elección analizada se observó una concentración de la atención mediática en la candidatura del expresidente Martín Vizcarra (Somos Perú) que acaparó el 21% de la cobertura en radio y televisión. El segundo, tercer, cuarto y quinto lugar en la cobertura lo ocuparon Jorge Montoya con 6% (candidato a la vicepresidencia y al Congreso con el número 1 por Renovación Nacional); Patricia Juárez con 3% (candidata a la segunda vicepresidencia y al Congreso en Lima por Fuerza Popular); Susel Paredes con 2% (cabeza de lista en Lima por el Partido Morado) y Norma Yarrow con 2% (candidata al Congreso con el número 4 en Lima por Renovación Popular).

Aunque es necesario un análisis en mayor profundidad, los perfiles de candidatas que mayor atención mediática concitaron son aquellos con experiencia pública previa, posiciones altas en las listas o que integraban la plancha presidencial en algunas de las vicepresidencias.

4. CONCLUSIONES

En 2021, la recién estrenada paridad y alternancia aplicada a la postulación a cargos parlamentarios trajo consigo el mayor número de mujeres electas en la historia del país (49 de 130). Cuatro de diez bancadas con representación parlamentaria están conformadas mayoritariamente por mujeres. Como se señaló en la literatura, la postulación en lista cerrada y desbloqueada (con voto preferencial) no garantiza un resultado paritario en la composición de los órganos deliberativos. Además, dependiendo de la elección, el rendimiento electoral de las mujeres en relación con la obtención de votos preferenciales fue oscilante. El análisis de estas elecciones muestra que tanto a nivel nacional (40,5%) como en Lima (43,5%), en promedio, las mujeres han tenido un buen rendimiento para obtener esos votos.

En Lima, además, en ocho partidos con representación en el Congreso, las mujeres obtuvieron mayores promedios de votación preferencial que el registrado a nivel nacional (en un rango que osciló entre 1 y 14 puntos porcentuales de mejora). En esta circunscripción, más congresistas (54,5%) fueron electas o electos a causa del voto preferencial que respetando el orden de postulación (45,5%), lo que se produjo tanto en el caso de mujeres como de hombres.

Si bien en esta elección las mujeres han tenido un importante rendimiento, en el contexto de las reglas electorales vigentes es necesario analizar si las condiciones de la competencia fueron equitativas, ya que la paridad y la alternancia se aplican solo a la nominación. En el caso de los encabezamientos de lista a nivel nacional, las listas encabezadas por mujeres fueron solo un 22,3% y en Lima 25%. Sin embargo, las candidatas cabezas de lista a nivel nacional fueron más eficientes que los candidatos para lograr un escaño (27,1% vs. 23,4%, respectivamente). También en estas elecciones ser cabeza de lista supuso una importante ventaja comparativa para la elegibilidad: 49% del total de candidaturas electas encabezaban las listas electorales a nivel nacional. Luego de efectuar un análisis estadístico de correlación se encontró que la posición o número en lista y el número de votos obtenidos en Lima tienen una relación inversamente proporcional (negativa) moderada, es decir, a mejor posición en la lista, mayor número de votos preferenciales obtenidos (-0,4,852). Esta relación es más fuerte en el caso de las candidaturas de mujeres (-0,5,915) que las de hombres (-0,4,517).

En el tema del financiamiento privado de campañas, la prohibición de la contratación del gasto de publicidad en radio y televisión parece haber tenido efectos positivos en la nivelación de la competencia en la campaña electoral en el caso de Lima. Si se excluye a un candidato que concentró un alto porcentaje del gasto, la proporción entre candidatas y candidatos electos fue casi parejo, aunque también esta fue una elección atípica por cuestiones de pandemia. Luego de la correlación estadística se encontró que la relación entre el gasto de campaña y los votos obtenidos de candidaturas en Lima es directamente proporcional (positiva), aunque débil para los hombres (+0,351 hombres) y moderada para las mujeres (+0,434). Si en el cálculo no se considera al candidato José Luna Gálvez, la relación es aún más débil para los hombres (+0,179), mientras la de las mujeres se mantiene igual (+0,434).

Finalmente, respecto a la cobertura mediática de las mujeres, aunque sería deseable hacer análisis más amplios, si bien la cobertura medida en apariciones en Lima no fue paritaria como las postulaciones, esta tuvo un promedio de 43,4%. Un solo candidato acaparó intensamente la cobertura, pero, entre los cinco con mayor aparición, hay cuatro mujeres y, entre los diez con mayor cobertura, seis. La atención mediática parece concentrarse en perfiles con experiencia pública previa, posiciones altas en las listas postuladas o que integran la plancha presidencial en algunas de las vicepresidencias. Por ello, es importante analizar cuáles son los niveles de cobertura para aquellas candidatas que recién empiezan su trayectoria política y, por ende, son menos conocidas.

En suma, en esta elección durante la pandemia y bicentenario, esta primera aproximación sugeriría que pueden haberse acortado ciertas brechas para la participación política de las mujeres en el nivel parlamentario en la capital, pero, como ya se comentó, la situación fluctúa de elección en elección y se requieren análisis más profundos y más allá del ámbito limeño. En todo caso, para lograr niveles de representación más permanentes que se condigan con la necesidad de un reparto paritario del poder político, la reforma del voto preferencial y su remplazo por un sistema de listas cerradas y bloqueadas, así como aprobar una paridad horizontal aplicable a los encabezamientos de las listas (con una marcada brecha que persiste) son tareas pendientes para avanzar hacia la paridad de resultado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Archenti, Nélide, y María Inés Tula. 2008. "Algunas cuestiones iniciales sobre las leyes de cuota". *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, editado por Nélide Archenti y María Inés Tula, 13-36. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Ayala, Henry, Penélope Brou, y Manuel Ponte. 2020. "Impacto de la posición de lista y voto preferencial en las elecciones congresales (2016-2020)". *Reporte Electoral*, N.º 9. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Campos, Milagros. 2015. "El voto preferencial en el Perú". *Elecciones* (enero-diciembre), 14(15): 85-106.
- Dador, Jennie, Beatriz Llanos, Alicia del Aguila, Máximo Gallo y Kristen Sample. 2007. *La igualdad esquivada. Una mirada de género a las Elecciones de 2006*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance y Asociación Civil Transparencia.
- Ferreira Rubio, Delia. 2009. "Financiación política y género en América Latina y el Caribe". *Working Paper presentado en el Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe* (Junio), 15-16. Madrid: España.
- Gallo M., Kristen Sample, y Gregory Schmidt. 2008. "Las elecciones legislativas peruanas en 2006: un caso exitoso de cuotas con voto preferencial". *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, editado por Marcela Ríos Tobar, 179-217. Santiago de Chile: IDEA Internacional. Flacso Chile, Catalonia, Santiago de Chile.
- Jones, Mark. 2008. "Leyes de cuota y lista de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs. listas abiertas". *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, editado por Marcela Ríos Tobar, 203-217. Santiago de Chile: IDEA Internacional, Flacso Chile, Catalonia, Santiago de Chile.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021. *Monitoreo de medios de comunicación en la campaña electoral 2021*. Lima: DNEF/JNE.
- Jurado Nacional de Elecciones e IDEA Internacional. 2016. *Medios de comunicación y elecciones. Monitoreo cuantitativo de la cobertura mediática a las Elecciones Generales 2016*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones e IDEA Internacional.
- Llanos, Beatriz, y Pilar Tello. 2012. *¿Igualdad para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011*. Lima: IDEA Internacional.

- Llanos, Beatriz, y José Incio. s/f. “‘Poderoso caballero es don dinero’: una primera aproximación al financiamiento de campañas de candidatas de Perú y Ecuador”. *Documento elaborado para IDEA Internacional*.
- Muñoz Pogossian, Betilde, y Flavia Freidenberg. 2018. “¿Cómo consiguen dinero las candidatas para sus campañas? Repensando la interacción entre política, dinero y género en América Latina. Proyecto Reformas Políticas en América Latina”. *Observatorio de Reformas Políticas en América Latina*. <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/06/Freidenberg-y-Mu%C3%B1oz-2018-Mujeres-Politica-y-Dinero-Reformas-Pol%C3%ADticas.pdf>
- Norris, Pippa. 2006. “The impact of Electoral Reform on Women’s Representation”. *Acta política* (41): 197-2013. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500151
- PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional. 2018. *La paridad que no llega. Avances y desafíos de la participación política de las mujeres peruanas*. <https://ateneasparidad.com/sp/?585>
- Roza, Vivian, Beatriz Llanos, y Gisela Garzón de la Roza. 2010. *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional.
- Schmidt, Gregory. 2004. “La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos”. *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del taller*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 2013. “Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú”. *Revista de Derecho Electoral*, 4(7): 107-118.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, Paula Valeria Muñoz Chirinos, Milagros Campos Ramos, Jessica Violeta Bensa Morales, y Martin Tanaka Gondo. 2019. *Hacia la democracia del bicentenario. Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.

[Sobre las autoras]

BEATRIZ LLANOS

Doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lleva casi quince años coordinando diversas iniciativas, diseñando y ejecutando proyectos de carácter interagencial y realizando consultorías e investigaciones para organismos internacionales -como IDEA Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU MUJERES, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y EUROsociAL+, entre otros- orientados a promover la igualdad de género en la participación y representación política en América Latina. Es autora, coautora y editora de una docena de publicaciones relacionadas con el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en las democracias latinoamericanas desde una mirada comparativa regional y nacional.

JUANA NINA TAPIA

Comunicadora Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con especialización en gestión pública y gestión electoral. Ha participado en diferentes proyectos e investigaciones sobre participación política, género y medios de comunicación en Perú y América Latina con IDEA Internacional, ONU Mujeres y la Organización de Estados Americanos (OEA). Se ha desempeñado como coordinadora del Programa para la Igualdad Política del Jurado Nacional de Elecciones.

¿Cómo elige Perú a sus representantes?

MILAGROS CAMPOS
<milagros.campos@pucp.pe>
Pontificia Universidad Católica del Perú
Red de Politólogas
Perú
ORCID: 0000-0001-9711-3818

KATHERINE ZEGARRA DIAZ
<katherine.zegarra@pucp.edu.pe>
Universidad de Salamanca
Red de Politólogas
Perú
ORCID: 0000-0002-8121-2122

[Resumen] Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules (Sartori 2003, 15). Los sistemas electorales constituyen procedimientos de formación de órganos de representación política en elecciones. Así, las y los electores expresan sus preferencias políticas en votos; el sistema electoral regula cómo ese voto se convierte en escaños (NOHLEN 2006). El impacto de las reglas electorales es de tal magnitud que aplicar un sistema electoral sobre una votación cualquiera tendrá un resultado distinto si se aplica otro sistema electoral sobre esa misma votación, por lo que “escoger un sistema electoral determinado pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia para un país” (TUESTA 2005, 17).

En el presente artículo se analiza el sistema electoral parlamentario peruano, así como el impacto de las principales reformas implementadas en las Elecciones Generales 2021, desde la perspectiva de la historia de las elecciones parlamentarias de este siglo. Para ello, se analizan, en primer lugar, las características del Congreso peruano; en segundo lugar, los elementos del sistema electoral parlamentario y la participación de los partidos políticos en los congresos instalados entre 2001 y 2021.

[Palabras clave] Perú, Congreso, representación, sistemas electorales.

[Title] How does Peru choose its representatives?

[Abstract] Electoral systems determine how votes are translated into seats (Sartori 2003, 15). They constitute procedures for the formation of political representative bodies in elections. Voters express their political preferences by casting votes and the electoral system regulates, through procedures and rules, how these votes are converted into seats (NOHLEN 2006). The impact of electoral rules is of such magnitude that using a particular electoral system will have an impact on the value of votes. For this reason, “choosing a specific electoral system becomes a political decision of vital importance for a country” (TUESTA 2005, 17).

This article analyzes the Peruvian parliamentary electoral system, as well as the impact of the main reforms implemented in the 2021 General Elections, from the perspective of the history of the parliamentary elections in this century. To do this, it analyzes, the characteristics of the Peruvian Congress, the elements of the parliamentary electoral system and the participation of political parties in the congresses installed between 2001 and 2021.

[Keywords] Peru, Congress, representation, electoral systems.

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

CAMPOS, Milagros y Katherine ZEGARRA. 2021. “¿Cómo elige Perú a sus representantes? ”. *Elecciones* (julio-diciembre), 20(22): 197-230. DOI:10.53557/Elecciones.2021.v20n22.06

1. EL CONGRESO PERUANO Y LAS REGLAS ELECTORALES

El Congreso peruano es unicameral. Está integrado por 130 representantes. Es la Constitución de 1993 la que modificó sustancialmente la estructura y las circunscripciones del sistema electoral parlamentario. De un parlamento bicameral, con 180 diputaciones y 60 senadurías, se pasó a 120 congresistas en una sola cámara y una circunscripción única (TUESTA 2005). Desde 2011, son 130 los miembros del Congreso; y, desde 2021, estos se eligen en 27 circunscripciones, de modo que la última circunscripción incorporada al sistema electoral fue la de las y los peruanos residentes en el exterior. La elección de congresistas se rige mediante el sistema de elección proporcional y la cifra repartidora a través del método de D'Hondt, que busca una mayor proporcionalidad entre el porcentaje de votos y los escaños. Este método premia a la primera mayoría partidaria.

En este proceso electoral participan solo los partidos políticos inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones. Los partidos que logran una representación de cinco o más congresistas forman grupos parlamentarios de acuerdo con lo establecido en el reglamento del Congreso. La barrera legal de 5% se aplica desde 2006, aunque para ese proceso electoral fue de 4%. Asimismo, se permiten alianzas electorales, pero, desde las elecciones de 2019, se incrementa en 1% la barrera legal por cada partido que integre mencionada alianza. La duración del mandato de las y los congresistas es de cinco años sin reelección inmediata. Las listas son cerradas y no bloqueadas y se aplica paridad y alternancia. Hasta el 2020 se aplicó una cuota de género de 30%.

La elección al Congreso se realiza en la fecha fijada para la primera vuelta de la elección presidencial, es decir que las elecciones parlamentarias en Perú son simultáneas a este proceso. El electorado sufraga en la misma cédula que se divide en tres secciones: elección presidencial, elección de congresistas y elección del Parlamento Andino. La coincidencia en la fecha de elecciones contribuye a formar una mayoría favorable al gobierno, debido al efecto de arrastre de la votación presidencial sobre la elección de congresistas. Sin embargo, cuando a ello se agrega el balotaje para la elección presidencial, se presenta una tendencia a la dispersión del voto, pues las y los electores votan “por su partido preferido, aun cuando sea minoritario, de modo que eleven su fuerza para las negociaciones de segunda vuelta, y potencien su presencia parlamentaria” (MOLINA 2001, 22).

Al respecto, la investigación realizada por Guido Canchari muestra evidencia sobre las posibilidades que posee la presidenta o el presidente de obtener mayorías parlamentarias en elecciones simultáneas. Este efecto es más probable cuando las mandatarias o los mandatarios son electos por mayoría relativa que cuando su elección se produce bajo la regla de doble vuelta (CANCHARI OBREGÓN 2010). En ese sentido, algunos estudios muestran que el sistema de elecciones simultáneas con mayoría absoluta en segunda vuelta puede, paradójicamente, traer consigo presidencias sin apoyo parlamentario, pues se produce una dispersión en el voto de congresistas. Esto último conduce a una mayor fragmentación del Congreso “con lo cual tiende a ser más difícil la construcción de coaliciones estables en torno al proyecto político del Gobierno” (MOLINA 2001, 22) y con ello proteger menos la gobernabilidad que las alternativas de simultaneidad con mayorías relativas o especiales para la elección presidencial.

En esta línea, la Tabla 1 muestra la diferencia de votos entre las y los candidatos presidenciales y las listas que lograron representación parlamentaria en los procesos electorales realizados entre 2001 y 2021.

TABLA 1

Diferencia entre las votaciones: Elecciones Generales 2001-2021

Año	Partido político / Alianza electoral	Elección presidencial	Elección parlamentaria	Diferencia
2001	Perú Posible	3.871.167	2.477.624	1.393.543
	Partido Aprista Peruano	2.732.857	1.857.416	875.441
	Unidad Nacional	2.576.653	1.304.037	1.272.616
	Frente Independiente Moralizador	1.044.207	1.034.672	9.535
	Solución Popular	179.243	336.680	-157.437
	Renacimiento Andino	85.436	127.707	-42.271
	Todos por la Victoria	33.080	191.179	-158.099
	Somos Perú	-	544.193	-544.193
	Cambio 90	-	452.696	-452.696
	Acción Popular	-	393.433	-393.433
Unión por el Perú	-	390.236	-390.236	

→

→				
2006	Unión por el Perú	3.758.258	2.274.797	1.483.461
	Partido Aprista Peruano	2.985.858	2.213.623	772.235
	Unidad Nacional	2.923.280	1.648.717	1.274.563
	Alianza por el Futuro	912.420	1.408.069	-495.649
	Frente de Centro	706.156	760.261	-54.105
	Restauración Nacional	537.564	432.209	105.355
2011	Gana Perú	4.643.064	3.245.003	1.398.061
	Fuerza 2011	3.449.595	2.948.781	500.814
	Alianza por el Gran Cambio	2.711.450	1.851.080	860.370
	Perú Posible	2.289.561	1.904.180	385.381
	Alianza Solidaridad Nacional	1.440.143	1.311.766	128.377
	Partido Aprista Peruano	-	825.030	-825.030
2016	Fuerza Popular	6.115.073	4.431.077	1.683.996
	Peruanos por el Kambio	3.228.661	2.007.710	1.220.951
	El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	2.874.940	1.700.052	1.174.888
	Acción Popular	1.069.360	877.734	191.626
	Alianza Popular	894.278	1.013.735	-119.457
	Alianza para el Progreso	-	1.125.682	-1.125.682
2021	Partido Político Nacional Perú Libre	2.724.752	1.724.303	1.000.449
	Fuerza Popular	1.930.762	1.457.640	473.122
	Renovación Popular	1.692.279	1.199.663	492.616
	Avanza País - Partido de Integración Social	1.674.201	969.059	705.142
	Acción Popular	1.306.288	1.159.707	146.581
	Juntos por el Perú	1.132.577	847.570	285.007
	Alianza para el Progreso	867.025	969.699	-102.674
	Podemos Perú	812.721	750.238	62.483
	Partido Morado	325.608	697.289	-371.681
Partido Democrático Somos Perú	240.234	788.488	-548.254	

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. Elaboración propia.

Como se evidencia, siempre el número de votos es mayor en las candidaturas presidenciales con mayores opciones de ganar elecciones que el de sus listas (ver Tabla 1). Desde 2001, las y los presidentes fueron elegidos en segunda vuelta y han gobernado sin mayoría en el Congreso, elegido en primera vuelta (ver Tabla 2). En el 2016, se eligió el primer gobierno dividido de la historia republicana, es decir que los efectos de la simultaneidad se han diluido por efecto del balotaje.

TABLA 2

Porcentaje de escaños del partido de gobierno como resultado de las elecciones

Período	Porcentaje de escaños del partido de gobierno
2001-2006	38%
2006-2011	30%
2011-2016	36%
2016-2021	14%
2021-2026	28%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL CONGRESO Y LA BARRERA ELECTORAL

Los partidos políticos organizan la competencia electoral y se encargan de movilizar y estructurar el voto. Para ello, presentan a las candidatas o candidatos a las elecciones de entre sus afiliados y afiliadas.¹ Como es evidente, el sistema de partidos influye decididamente sobre la conformación del Congreso. Duverger (2005, 37) explica que, “a través de los partidos políticos, los sistemas electorales ejercen una influencia esencial sobre la vida política de un país. Se podría distinguir una influencia directa”, el sistema electoral impulsa una específica organización de los partidos; y “una indirecta, la organización de los

¹ La Ley N° 31038 señala que el 80% de candidatas o candidatos debe ser afiliado al partido. El 20% pueden ser designados.

partidos engendrada particularmente por el sistema electoral trae aparejada una determinada forma de vida política”. Un mismo sistema electoral puede tener unos efectos heterogéneos en sistemas de partidos distintos. El grado de institucionalización de los partidos políticos que obtienen escaños, su organización interna, la presencia en diversas circunscripciones, la continuidad a través de los años, la línea ideológica, el porcentaje de participación de afiliadas y afiliados o invitadas e invitados, la experiencia en cargos de elección popular, así como la idoneidad de las candidaturas que presentan inciden en su desempeño en el Congreso.

Uno de los elementos del diagnóstico de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política² fue la existencia de partidos políticos y movimientos regionales precarios y poco representativos. En un escenario de colapso de partidos, los partidos políticos nacionales existen fundamentalmente en el papel (LEVITSKY Y ZAVALA 2019, 29), pero funcionan como “vientres de alquiler” facilitando candidaturas improvisadas. Estos son utilizados como vehículos personalistas o como coaliciones temporales entre independientes que se disuelven una vez acabadas las elecciones (ZAVALA 2014).

Las reformas presentadas por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política estuvieron dirigidas a reducir la barrera de ingreso y de salida, de manera que compitan partidos que cuenten con afiliaciones y cierto caudal electoral. Esta propuesta también modificaba la normativa sobre democracia interna. A través de la Ley N° 30998,³ se estableció que las elecciones primarias

2 Mediante la Resolución Suprema N° 228-2018-PCM, publicada el 22 de diciembre de 2019, se crea la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. La comisión estuvo conformada por Fernando Tuesta, quien la presidió, Jessica Bensa, Milagros Campos, Paula Muñoz y Martín Tanaka. La comisión tuvo un periodo de dos meses para presentar su informe y propuestas legislativas. El informe está disponible en el siguiente enlace: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf. En abril de 2019, el Gobierno presentó al Congreso, con algunas modificaciones, los proyectos de ley y de reforma constitucional propuestos por la referida comisión. El debate de las reformas se produjo en el marco del escalamiento del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo que desencadenó en la disolución del Congreso el 30 de setiembre de 2019. Tanto el Congreso disuelto como el electo en enero de 2020 debatieron y aprobaron algunas propuestas de la comisión. Entre ellas, nuevas reglas para constituir y cancelar la inscripción de organizaciones políticas, la participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales en las elecciones primarias de candidatas y candidatos, la incorporación de impedimentos para ser candidatas o candidatos a quienes poseen sentencias por delitos dolosos en primera instancia, la incorporación de la paridad y alternancia, la creación de la circunscripción de peruanos o peruanos en el exterior y nuevas reglas de financiamiento de organizaciones políticas. Como puede observarse, las propuestas de la comisión pusieron una agenda que fue debatida por distintos actores que se sucedieron en el Ejecutivo y en el Legislativo, así como por los partidos políticos.

3 Ley que se modifica: la Ley 28094, Ley de organizaciones políticas para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas, publicada el 27 de agosto de 2019.

sean abiertas, simultáneas y obligatorias, las cuales deben ser organizadas por las instituciones electorales. Los partidos que no superen el 1,5% de los votos no podrían participar en el proceso.

Debido a la pandemia se suspendió esta última medida para las Elecciones Generales de 2021. Las nuevas reglas establecieron que:

- a) Las y los candidatos en las elecciones internas deben estar afiliados a la organización política por la que deseen postular y registrar aquella afiliación en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.
- b) Cada organización política está facultada a establecer mayores requisitos.
- c) Las elecciones internas pueden realizarse de acuerdo con dos modalidades:
 - (i) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de las o los afiliados.
 - (ii) Elecciones a través de las o los delegados, quienes previamente deben haber sido elegidas o elegidos mediante voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de las o los afiliados.
- d) La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece los mecanismos de votación, manuales o electrónicos, presenciales o no presenciales, de las o los electores en las elecciones internas a fin de garantizar su transparencia, accesibilidad y legitimidad, para lo cual debe disponer la realización de las auditorías que correspondan y la publicidad de sus resultados.

En las elecciones internas para las Elecciones Generales 2021 se registró una baja participación de las o los afiliados, solo 5% (CABRAL 2020). Siete partidos, de los veinticuatro, realizaron elecciones internas en las que participaron las o los afiliados, el resto optó por elecciones internas a través de delegadas o delegados. Cabe señalar que la Ley N° 31038 estableció que las o los candidatos debían tener al menos seis meses de afiliación a la organización política por la que deseen postular. Hasta un 20% de la totalidad de candidatas o candidatos al Congreso podía ser designado.

Antes del 2006, no hubo un umbral mínimo de representación, lo que permitía el ingreso de un número mayor de partidos políticos. El umbral tiene por objetivo contrarrestar la atomización de los partidos en el Congreso y modelar el comportamiento de las o los electores al emitir votos útiles dirigidos a los partidos políticos que presumiblemente sobrepasarán dicho umbral porcentaje (NOHLEN 2006). Los partidos que no obtienen el porcentaje establecido en el umbral son excluidos de la asignación de escaños.

La aplicación del umbral incrementa el nivel general de desproporcionalidad, ya que se desperdician los votos emitidos por aquellos partidos que, sin ese umbral, habrían logrado representación (TUESTA 2005). En las elecciones del 2006 se implementó la barrera legal en un porcentaje de 4%. Como resultado de su aplicación, Alianza para el Progreso no pudo acceder al escaño ganado en una circunscripción. Mientras que, en el 2016, fue el partido político Democracia Directa el que, a pesar de alcanzar el 39% de votos válidos en Cajamarca,⁴ no superó la barrera electoral, por lo que no logró representación al Congreso. Por último, en el 2021, el partido político Victoria Nacional fue excluido de la asignación de escaños debido a que alcanzó el 4,96% de votos válidos.

La Ley N° 30995, que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas, busca depurar el número de partidos políticos en Perú. Para ello ha previsto, entre las causales de la cancelación de la inscripción de un partido político, las siguientes:

- a) Si, al concluirse el último proceso de elección general, no se hubiera alcanzado al menos cinco (5) representantes al Congreso en más de una circunscripción y, al menos, cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección del Congreso.
- b) En caso de haber participado en alianza, si esta no hubiese alcanzado al menos seis por ciento (6%) de los votos válidos. Aquel porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por cada partido político adicional.

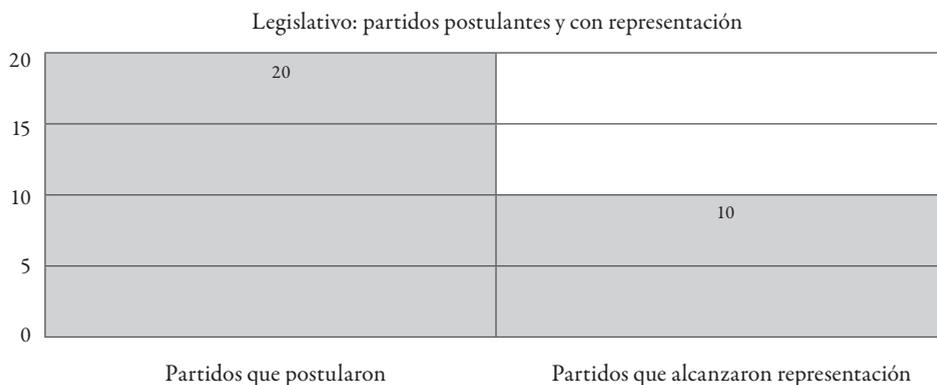
⁴ Democracia Directa alcanza el primer lugar en Cajamarca con 39,4%, seguido por Fuerza Popular (28,9%) y Alianza para el Progreso (8,9%).

- c) Cuando el partido político no participe en elecciones de alcance nacional o retire todas sus listas de candidatas o candidatos del proceso electoral correspondiente.
- d) Si se participa en alianza, por no haber conseguido cuando menos una o un representante al Congreso.

La legislación debe ser coherente con las instituciones democráticas que regula y busca fortalecer. Por ello debe quedar muy claro que los partidos políticos que obtengan representación parlamentaria deben mantener su inscripción. Asimismo, las y los congresistas electos por la misma lista, independientemente de su número, deben estar en condiciones de formar un grupo parlamentario. Como se puede observar en el Gráfico 1, para las Elecciones Generales de 2021, la mitad de los partidos que postularon no lograron representación parlamentaria.

GRÁFICO 1

Número de partidos postulantes y con representación



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. Elaboración propia.

Mainwaring (1993) planteó que la combinación de regímenes presidencialistas con sistemas multipartidistas pueden producir ciertas consecuencias negativas para la estabilidad democrática (CHASQUETTI 2001, 320). Según Sartori (1976), un sistema de partidos predominante se caracteriza porque un

partido obtiene reiteradamente una mayoría parlamentaria. Un sistema bipartidista es aquel en el que un partido obtiene una mayoría y gobierna solo, con la presencia de un solo partido con el que puede alternar el poder. Un sistema multipartidista moderado se caracteriza por contar con una polarización ideológica baja y con no más de cuatro partidos relevantes. Por último, el sistema multipartidista polarizado es el que cuenta con una alta polarización y con más de cinco partidos relevantes (CHASQUETTI 2001, 330).

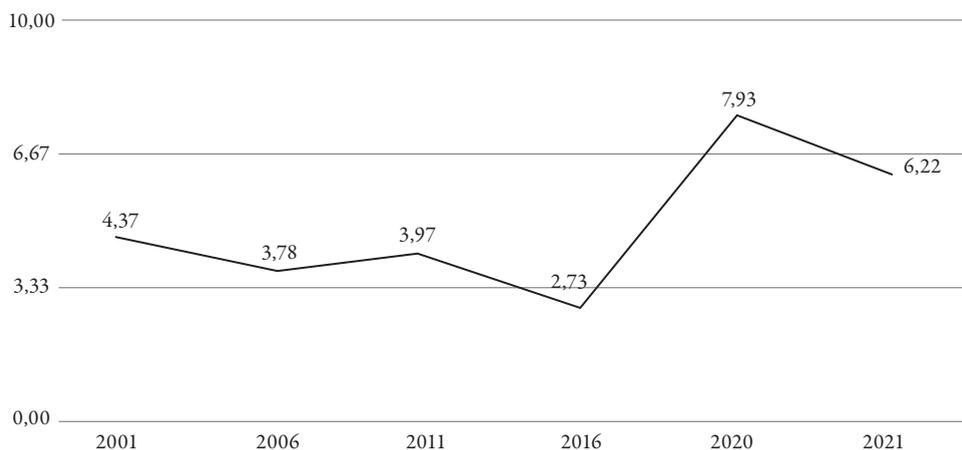
TABLA 3
Clasificación de los sistemas de partidos

Sistema de partidos	Número efectivo de partidos (NEP)
Partido predominante	$NEP < 1,7$
Bipartidista	$1,8 > NEP < 2,4$
Multipartidismo moderado	$2,5 > NEP < 3,9$
Multipartidismo polarizado	$NEP > 4,0$

Fuente: Chasqueti (2001).

Según la clasificación de los sistemas de partidos presentada en la Tabla 3, desde el retorno a la democracia, Perú ha ido cambiando el número efectivo de partidos (NEP) de un multipartidismo polarizado a un multipartidismo moderado (Gráfico 2). Cabe señalar que para realizar este cálculo se utilizó el índice de Laakso y Taagepera (1979).

GRÁFICO 2
Número efectivo de partidos en Perú (2001-2021)



Fuente: INFOgob. Elaboración propia.

Mainwaring (1993) señala que la combinación de presidencialismo y sistema multipartidista fomenta la elección de presidencias con minorías en el Legislativo. Asimismo, las o los presidentes electos muestran dificultades para formar y mantener coaliciones de gobierno, ya que los partidos carecen de incentivos para cooperar con la o el presidente, de modo que se comportan de manera indisciplinada, y en caso de formar coaliciones, poseen poderosos estímulos para abandonarlas antes de finalizar el mandato (CHASQUETTI 2001, 320).

En el caso peruano, este país posee altos índices de volatilidad electoral. Como puede observarse en el Gráfico 3, no existe una fidelidad del electorado. Cabe preguntarse, ¿qué motiva al electorado a votar por determinados candidatas o candidatos? Ello supone la necesidad de reflexionar respecto a la percepción de las y los ciudadanos en torno al sistema político en su conjunto, del Congreso y los partidos políticos. Si bien no existe una base electoral para los partidos que han logrado permanencia en el Congreso en los últimos tres periodos, hay diversas explicaciones a la conducta de las y los votantes.

Al respecto, Sulmont (2009) analiza las elecciones presidenciales desde 1980 y desarrolla la siguiente explicación: el voto también puede ser un arma de protesta, de oposición o desafío al sistema político y social o a la oferta política dominante, que expresa el descontento, la insatisfacción o la pérdida de legitimidad de las o los actores e instituciones del sistema democrático para determinados grupos sociales.

Para Sulmont (2009), hay una explicación de cómo las diferenciaciones sociales en Perú han estado relacionadas con las orientaciones políticas del electorado. A partir de los resultados electorales afirma que, por lo general, las agrupaciones tradicionalmente vinculadas con la derecha política peruana (Partido Popular Cristiano, Frente Independiente Moralizador y Unidad Nacional) encuentran su base electoral en las localidades mejor integradas a la economía de mercado, con excepción de Unidad Nacional en el 2001. Otro dato interesante es que el APRA tenía una base social más heterogénea hasta 1995. Luego de esa fecha, este partido fue encontrando sus mejores resultados electorales más claramente anclados en las localidades integradas a la economía de mercado. El sector de menor integración al mercado optó por Perú Posible en 2001, Unión por el Perú (UPP) y Partido Nacionalista Peruano (PNP) en 2006, Gana Perú en 2011, Frente Amplio y Fuerza Popular en 2016, UPP en 2020 y Perú Libre en 2021.

Asimismo, la volatilidad del electorado peruano no es uniforme, como se puede observar en el Gráfico 3. La construcción de este gráfico se basa en el índice de Pedersen⁵ (1979) con los resultados de los votos válidos por distrito electoral de las Elecciones del Congreso de 2001 al 2021, tomando en cuenta las alianzas electorales. El índice utiliza los resultados de dos elecciones seguidas y es por ello que se presentan cinco gráficos, pues se consideraron también a las elecciones congresales extraordinarias del 2020. Cabe señalar que los desafíos de utilizar el índice de Pedersen en Perú han sido discutidos por Aragón e Incio (2015), pues en un escenario de partidos desinstitucionalizados generar esta medición es problemática. Por lo que es importante tomar en cuenta estas limitaciones.

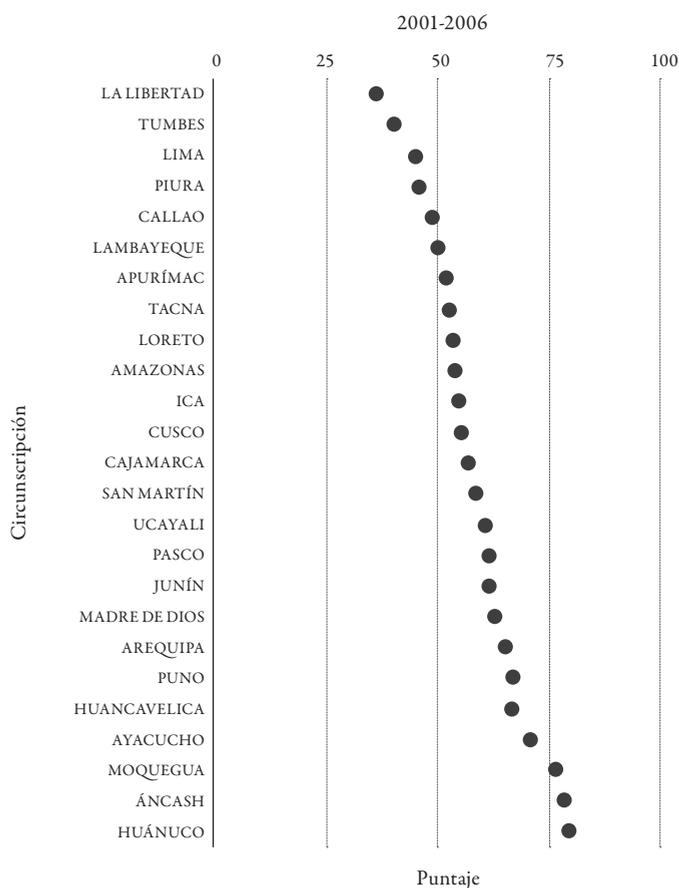
El Gráfico 3 demuestra que algunos distritos electorales presentan más volatilidad que otros. Esto se debe, en parte, a que algunos partidos han participado

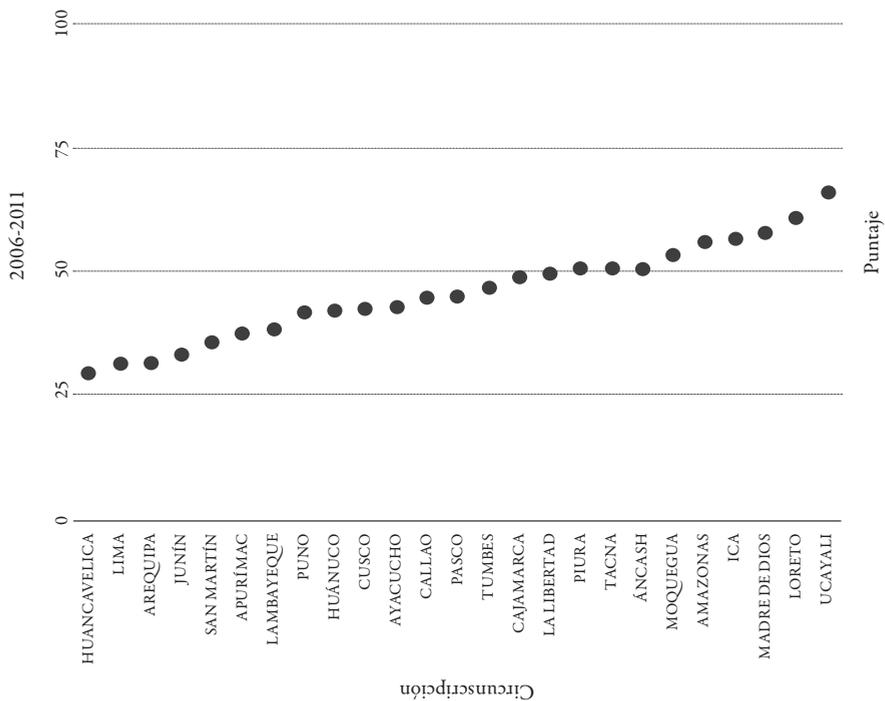
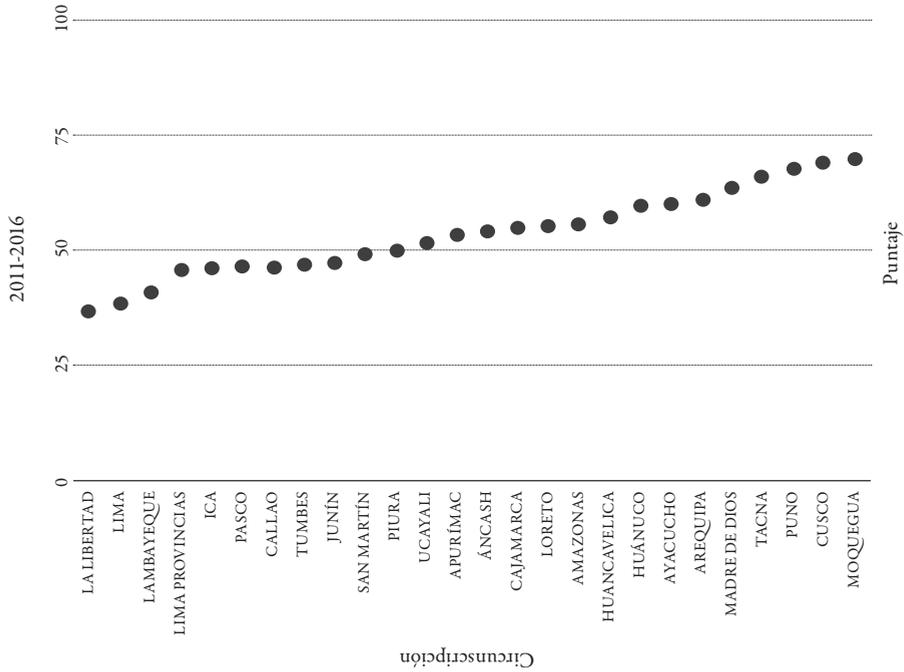
5 Este índice tiene como fórmula: $\sum_{i=1}^n |AP_{i,t}|$

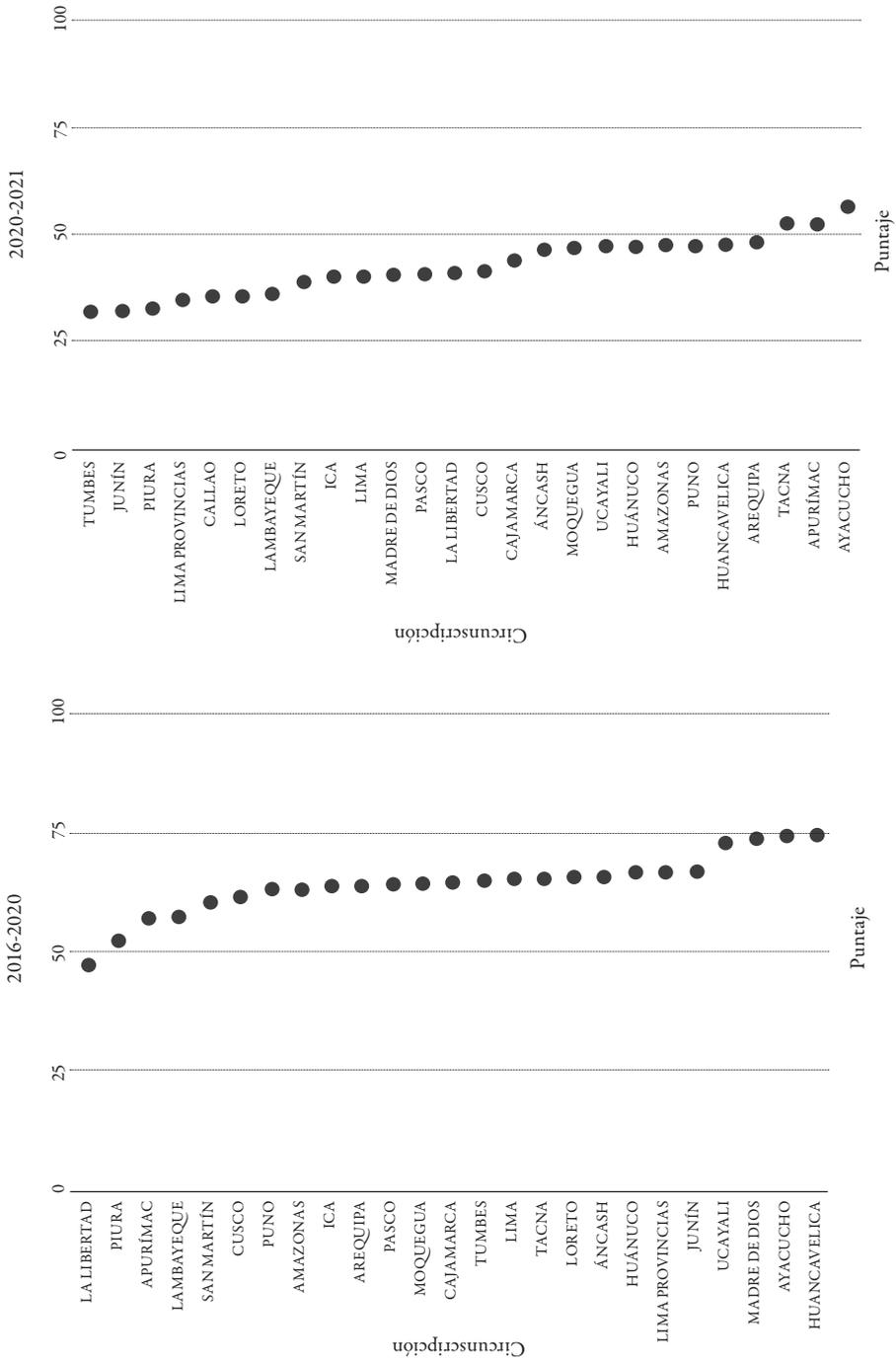
en un mayor número de elecciones, como el APRA y el fujimorismo. Por ejemplo, en la Libertad el APRA mantiene un importante apoyo entre las elecciones 2001-2006. Sin embargo, esto cambia en 2011, con la irrupción del fujimorismo y en 2020 cuando Alianza para el Progreso supera a estas dos fuerzas en este distrito. En contraste, Ayacucho representa uno de los casos con mayor volatilidad con distintos partidos con la mayoría de votos en los diferentes procesos electorales (2001 Perú Posible, 2006 Unión por el Perú, 2011 Gana Perú, 2016 Frente Amplio, 2020 Unión por el Perú y 2021 Perú Libre). A pesar de estos dos casos extremos, el índice de Pedersen muestra una volatilidad alta en la mayoría de distritos electorales.

GRÁFICO 3

Índice de Pedersen de las elecciones congresales de 2001-2021







Elaboración propia mediante el uso de las bases de datos provistas por INFOgob y la ONPE.

TABLA 4
Número de partidos en el Congreso y distribución de escaños

Elección parlamentarias	Partido	Escaños
2001	Perú Posible	45
	Partido Aprista Peruano	28
	Alianza Electoral Unidad Nacional	17
	Frente Independiente Moralizador	11
	Agrupación Independiente Unión por el Perú – Social Democracia	6
	Movimiento Independiente somos Perú – Causa Democrática	4
	Acción Popular	3
	Alianza Electoral Cambio 90 – Nueva Mayoría	3
	Alianza Electoral Solución Popular	1
	Partido Renacimiento Andino	1
Todos por la Victoria	1	
2006	Unión por el Perú	45
	Partido Aprista Peruano	36
	Unidad Nacional	17
	Alianza por el Futuro	13
	Frente de Centro	5
	Perú Posible	2
	Restauración Nacional	2
2011	Gana Perú	47
	Fuerza 2011	37
	Perú Posible	21
	Alianza por el Gran Cambio	12
	Alianza Solidaridad Nacional	9
	Partido Aprista Peruano	4

—>

Elección parlamentarias	Partido	Escaños
2016	Fuerza Popular	73
	Frente Amplio	20
	PPK	18
	Alianza para el Progreso	9
	Acción Popular	5
	Alianza Popular	5
2020	Acción Popular	25
	Alianza para el Progreso	22
	FREPAP	15
	Fuerza Popular	15
	Unión por el Perú	13
	Podemos Perú	11
	Somos Perú	11
	Frente Amplio	9
Partido Morado	9	
2021	Partido Político Perú Libre	37
	Fuerza Popular	24
	Acción Popular	16
	Alianza para el Progreso	15
	Renovación Popular	13
	Avanza País	7
	Juntos por el Perú	5
	Somos Perú	5
	Podemos Perú	5
	Partido Morado	3

Fuente: INFOgob. Elaboración propia.

3. LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

Tuesta (2005:17) define a la circunscripción electoral como aquel conjunto del electorado que conforma la base para que los votos se repartan entre un número de escaños. García-Atance y Torres del Moral (2003) precisan que la creación de las circunscripciones electorales debe procurar tres principios que pueden mostrarse antagónicos: a) La igualdad de sufragio, es decir procurar un número igual de electores y electoras por diputación; b) delimitación en base a límites administrativos o políticos; y, c) revisión de límites de las circunscripciones en función de variaciones de la población.

Actualmente, el Congreso cuenta con 130⁶ representantes elegidos en 27 circunscripciones, de acuerdo con la última modificación aprobada. Hasta la elección de 2006 y desde 1995, se eligieron 120 parlamentarias y parlamentarios; desde el 2001, en circunscripciones múltiples. Lima Metropolitana concentra un tercio del total de las y los electores; algunos de los distritos tienen mayor población que algunas circunscripciones, tal es el caso de San Juan de Lurigancho (794.417), San Martín de Porres (534.617), Comas (438.547) o Ate (467.474).

TABLA 5

Circunscripciones, escaños y población electoral 2021

N°	Distrito electoral	Población electoral 2021	Escaños	Electorado por congresista
1	Amazonas	306,186	2	153,093
2	Ancash	886,265	5	177,253
3	Apurímac	316,000	2	158,000
4	Arequipa	1,145,268	6	190,878
5	Ayacucho	473,282	3	157,761
6	Cajamarca	1,103,247	6	183,875
7	Callao	824,496	4	206,124
8	Cusco	1,025,280	5	205,056
9	Huancavelica	299,843	2	149,922

—>

6 Ley N° 29402, publicada el 8 de septiembre 2009, se incrementó el número de congresistas a 130.

→

N°	Distrito electoral	Población electoral 2021	Esaños	Electorado por congresista
10	Huánuco	586,411	3	195,470
11	Ica	651,364	4	162,841
12	Junín	982,556	5	196,511
13	La Libertad	1,429,469	7	204,210
14	Lambayeque	977,656	5	195,531
15	Lima	7,558,581	33	229,048
16	Lima provincias	764,063	4	191,016
17	Loreto	699,964	4	174,991
18	Madre de Dios	116,513	1	116,513
19	Moquegua	148,367	2	74,184
20	Pasco	200,682	2	100,341
21	Piura	1,396,448	7	199,493
22	Puno	922,016	5	184,403
23	Residentes en el extranjero	997,033	2	498,517
24	San Martín	636,330	4	159,083
25	Tacna	282,974	2	141,487
26	Tumbes	167,771	2	83,886
27	Ucayali	389,889	3	129,963

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. Elaboración propia.

En las circunscripciones uninominales se disputa un escaño por circunscripción, mientras que en circunscripciones plurinominales se disputa más de un escaño por circunscripción. Las circunscripciones plurinominales se clasifican en pequeñas (entre uno o cinco escaños), medianas (entre seis y diez escaños) y grandes (más de diez escaños). A partir de un diseño de circunscripciones plurinominales a nivel regional son distribuidos 130 escaños. Asimismo, para el caso peruano se tiene en cuenta la circunscripción geográfica y el número de votantes (TUESTA 2005).

En julio de 2020, se publicó la Ley N° 31032 para la creación de la circunscripción de electoras y electores peruanos residentes en el extranjero. Antes de

esta ley, las y los peruanos residentes en el extranjero compartían con las y los limeños de la capital un mismo distrito electoral que contaba con 36 congresistas. Esto generaba que las candidaturas se enfocaran principalmente en la capital en lugar de las y los peruanos residentes en el extranjero.

Bajo este punto, es importante señalar que, en el padrón electoral, el número de peruanas y peruanos residentes en el extranjero supera a otros distritos electorales. Para las elecciones de 2021, tras la creación de un distrito electoral exclusivo para peruanas y peruanos residentes en el extranjero 997.033 personas eligieron a dos representantes. Sin embargo, la participación electoral en las elecciones al Congreso de este distrito electoral fue 23%. Cabe señalar que la circunscripción de peruanas y peruanos residentes en el exterior fue propuesta en diversos proyectos de ley y estuvo presente en el debate parlamentario desde el 2005, sin que se hubiera logrado la mayoría para aprobar esta medida en ninguno de los tres periodos siguientes.

El distrito electoral de peruanas y peruanos residentes en el extranjero tiene asignado dos escaños de 130, de modo que le resta representantes a la capital. Esta medida, evidentemente, perpetúa la subrepresentación del electorado. En total, Perú cuenta con 25.287.954 electoras y electores, por lo que cada parlamentaria y parlamentario representa a 194.522 peruanas y peruanos. Asimismo, Perú es el quinto país en cuanto al número de habitantes y electoras o electores de la región latinoamericana; sin embargo, es el decimocuarto respecto al número de representantes en el Legislativo (TUESTA *ET AL.* 2019).

En este sentido, ha sido un importante avance para las y los electores peruanos residentes en el extranjero que obtengan congresistas que los representen. No obstante, esto ha ido en detrimento de la subrepresentación preexistente en otras circunscripciones. La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política recomendó el retorno a la bicameralidad con una Cámara de Diputados de 133 representantes y una Cámara de Senadores compuesta por 50 escaños, y en ese escenario, con un mayor número de representantes, crear la circunscripción de peruanas y peruanos en el exterior. Sin embargo, la propuesta vinculada a la bicameralidad no fue discutida ni aprobada en el Congreso peruano.

La distribución de escaños por circunscripción para las elecciones de 2021 fue la siguiente:

TABLA 6
Distribución de escaños por circunscripción

Circunscripción pequeña		Circunscripción mediana		Circunscripción grande	
Distrito electoral	Esaños	Distrito electoral	Esaños	Distrito electoral	Esaños
Madre de Dios	1	Arequipa	6	Lima Metropolitana	33
Amazonas	2	Cajamarca	6		
Apurímac	2	La Libertad	7		
Huancavelica	2	Piura	7		
Peruanas y peruanos residentes en el extranjero	2				
Moquegua	2				
Pasco	2				
Tacna	2				
Tumbes	2				
Ayacucho	3				
Huánuco	3				
Ucayali	3				
Callao	4				
Ica	4				
Lima provincias	4				
Loreto	4				
San Martín	4				
Áncash	5				
Cusco	5				
Junín	5				
Lambayeque	5				
Puno	5				

Fuente: Resolución N° 0304-2020-JNE. Elaboración propia.

4. LA PARIDAD Y LA ALTERNANCIA EN LAS LISTAS

Frente a la subrepresentación de mujeres en el Congreso, en 1997, se dio la primera medida de acción afirmativa: la cuota de género. Esta norma estableció que la lista de candidaturas a la Cámara debía estar integrada por al menos 25% de hombres o mujeres. Posteriormente, en el 2000, este porcentaje se incrementó a 30%. En julio de 2020, se publicó la Ley N° 31030, por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidaturas al Congreso de la República y al Parlamento Andino. Previamente, en el 2019 se dio la primera ley de paridad y alternancia que debía aplicarse de manera gradual, pero que fue sustituida por una la mencionada ley que incorporó la paridad efectiva.

Medidas de acción afirmativa como la cuota de género, la paridad y la alternancia van acorde a políticas contra la subrepresentación de las mujeres que se promovieron en América Latina (ver Tabla 8) y el mundo. Al respecto, es necesario tener en cuenta que Latinoamérica es una región que cuenta con importantes avances, pues en las últimas tres décadas se han emprendido una serie de reformas legales que buscan proteger los derechos políticos de las mujeres (FREIDENBERG Y CAMINOTTI 2018). Estas medidas, a través de un tratamiento preferencial, buscan equilibrar las desigualdades que las mujeres enfrentan y no dejar este tema a la voluntad de los partidos políticos (PESCHARD 2002).

Estas mencionadas normas tuvieron un importante efecto en el aumento de las mujeres en cargos públicos. Por ejemplo, antes de la cuota, la representación descriptiva de las mujeres en Perú no superaba el 11% y con la cuota superó el 20%. Sin embargo, a partir de las elecciones de 2011, el número de candidatas mujeres se incrementó a 39%, sin que ello significara un número mayor de congresistas electas, pues no superó el porcentaje de la cuota de 30%. La aplicación de la ley de paridad y alternancia en el proceso electoral de 2021, aun manteniendo el voto preferencial, mostró un importante efecto en la elección de un número mayor de mujeres.

TABLA 7
Porcentaje de mujeres electas en el Congreso peruano⁷

Elecciones parlamentarias	Porcentaje mujeres electas
1992	8.80%
1995	10.80%
2000	20%
2001	18%
2006	28%
2011	21.50%
2016	27%
2020	26%
2021	38%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

TABLA 8
Tipos de cuota de género en América Latina

País	Año de cuota	Tipo de cuota
Argentina	2017	Paridad - 50% de mujeres en las listas
Bolivia	2010	Paridad - 50% de mujeres en las listas
Brasil	2009	Mínimo - hasta 30% de mujeres en las listas
Chile	2015	Intermedio - 31 al 49% de mujeres en las listas
Colombia	2011	Mínimo - hasta 30% de mujeres en las listas
Costa Rica	2009	Paridad - 50% de mujeres en las listas
Ecuador	2020	Paridad - 50% de mujeres en las listas
El Salvador	2013	Mínimo - hasta 30% de mujeres en las listas
Haití	2012	Mínimo - hasta 30% de mujeres en las listas

→

⁷ La cuota de género se aplicó desde las Elecciones Generales de 2000.

→		
Honduras	2017	Paridad - 50% de mujeres en las listas
México	2017	Paridad - 50% de mujeres en las listas
Nicaragua	2014	Paridad - 50% de mujeres en las listas
Panamá	2012	Paridad - 50% de mujeres en las listas
Paraguay	1996	Mínimo - hasta 30% de mujeres en las listas
Perú	2020	Paridad - 50% de mujeres en las listas
República Dominicana	2018	Intermedio - 31 al 49% de mujeres en las listas
Uruguay	2017	Mínimo - hasta 30% de mujeres en las listas
Venezuela	2015	Paridad - 50% de mujeres en las listas

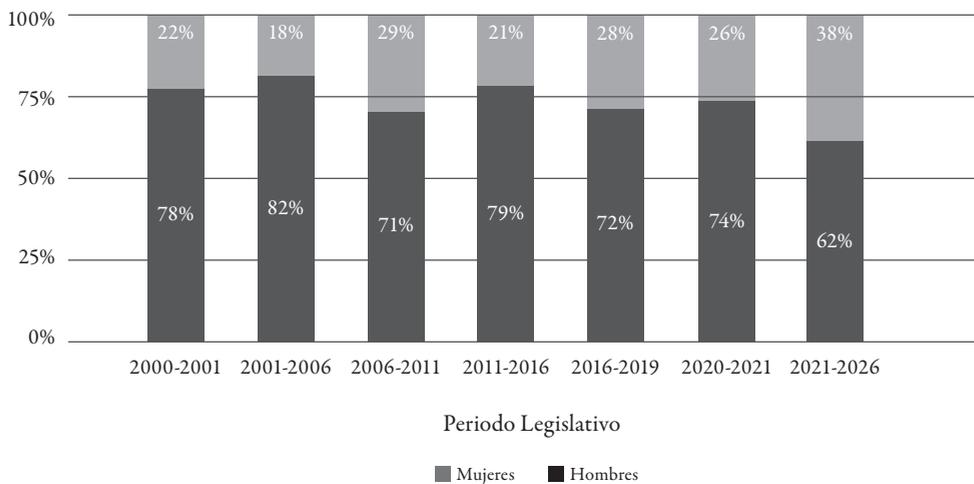
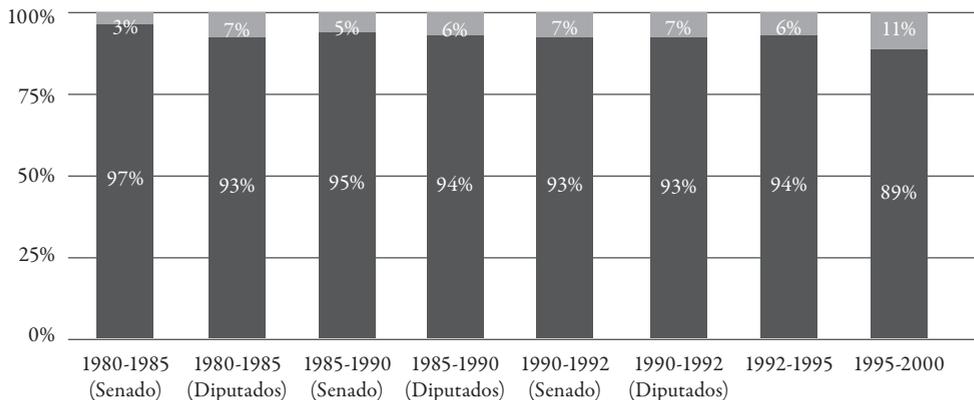
Fuente y elaboración: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021).

Como puede observarse en la Tabla 7, las mujeres han registrado su mayor representación en el Legislativo en la historia, por lo que lograron el 38% de escaños. El porcentaje alcanzado muestra que la posición en la lista es importante. Así, las candidaturas de mujeres de manera alternada lograron visibilizarse, lo cual favoreció su elección, aunque se mantuvo el voto preferencial. Sin embargo, para que las mujeres tengan las mejores condiciones para participar en la política, además de la paridad y alternancia, las listas deben ser cerradas y bloqueadas, es decir, sin voto preferencial. Freidenberg y Caminotti (2018, 13) señalan que “las oportunidades de las mujeres aumentan en sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, y magnitudes de distritos grandes o medianas, donde el electorado vota por una oferta de candidatos y hay más cargos en juego por repartir”.

GRÁFICO 4

Porcentaje de mujeres y hombres en el Legislativo 1980-2021

Representación descriptiva: porcentaje de mujeres y hombres



Fuente: INFOgob. Elaboración propia.

5. EL VOTO PREFERENCIAL

Después de años de debate sobre mantener el voto preferencial en el sistema electoral, el Congreso aprobó eliminarlo. Sin embargo, dispuso su vigencia para las elecciones de 2021.⁸ El voto preferencial permite a la electora o elector otorgar apoyo directo a uno o dos candidaturas de una misma lista. Esto genera que las y los candidatas compitan contra sus contrincantes fuera y dentro de su partido. Asimismo, fomenta la independencia de las y los postulantes frente a sus partidos (TUESTA 2005; CAMPOS RAMOS 2016). Ante la búsqueda de votos, los partidos políticos “terminan colocando en cargos de representación a personajes que no tienen mayor vínculo con el partido, sin mayor trayectoria partidaria o pública, lo que se expresa en malas gestiones, en desatención del vínculo representativo y en la proliferación de conductas oportunistas, particularistas e, incluso, en casos de corrupción” (TUESTA *ET AL.* 2019). En relación con el propio proceso electoral, Tuesta (2005) ha mostrado que no solo hace más compleja la votación para el electorado, sino que los votos nulos se incrementan debido a los errores en el uso de este mecanismo de elección.

Como puede observarse en la Tabla 9, el porcentaje de modificación de la conformación del Congreso en promedio es de 38%, lo cual fue mayor en las elecciones de 2001, que alcanzó el 48% (CAMPOS RAMOS 2016). Es decir, el voto preferencial influyó de manera significativa en qué personas ocupaban un escaño y en un 38% de casos las candidaturas obtuvieron escaños que, en listas cerradas y bloqueadas, no habrían ocupado.

TABLA 9
Impacto del voto preferencial

Año	Porcentaje en el que modificó el resultado
1978	46%
1985	32%
1990	31%

→

8 Primera disposición transitoria y complementaria de la Ley N° 30996, que modifica la Ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional publicada el 27 de agosto de 2019 en el diario oficial El Peruano.

→

Año	Porcentaje en el que modificó el resultado
1992	43%
1995	32%
2000	44%
2001	48%
2006	30%
2011	35%
2016	19%
2020	27%

Fuente: Tuesta (2005), Oficina Nacional de Procesos Electorales, Ayala *et al* (2020). Elaboración propia.

6. REELECCIÓN PARLAMENTARIA

La Ley N° 30906, publicada en enero de 2019, prohíbe la reelección inmediata de congresistas. Ello como consecuencia del resultado del Referéndum de 2018. Aunque se trató de una reforma muy popular (pues fue aprobada con el 85,81% de votos), sus efectos son muy negativos para el sistema político. La reelección parlamentaria favorece la carrera política, la profesionalización en el cargo a partir de la experiencia, brinda incentivos para una mejor gestión, permite un mejor contrapeso para el Ejecutivo a través del control parlamentario, incentiva conductas colaborativas y facilita la rendición de cuentas (CAMPOS RAMOS 2020).

Al respecto, es necesario tener en cuenta que Perú se posiciona como el país con mayor volatilidad electoral de América Latina (JONES 2010). Esta volatilidad se presenta a través del nivel de reelección al Congreso, que es muy bajo. Por ejemplo, el 73% de las y los congresistas en el 2016 ingresaba al cargo por primera vez. De esta manera, es posible señalar que existe una búsqueda constante por candidaturas nuevas por parte de las y los electores y un descrédito hacia quienes ya pertenecen al *establishment* político.

Esto último presenta un grave problema con el desempeño parlamentario. Históricamente, la tasa de reelección en Perú es baja. Desde 1939 ha sido de

19%; entre 2001 y 2016, de 22% en promedio. Debido a la prohibición vigente, en el congreso electo para este periodo hay solo nueve (6,9%) congresistas que fueron reelectas o reelectos luego de uno o más periodos. Solo tres de estos continúan en el mismo partido político.

TABLA 10
Reelección parlamentaria inmediata

Año	2001	2006	2011	2016	2020	2021
% Reelectas o reelectos	30%	16%	19%	22%	3%	0%

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales, Ayala *et al* (2020). Elaboración propia.

7. IMPEDIMENTOS PARA LA POSTULACIÓN A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

La Ley N° 31042, publicada en septiembre de 2020, incorpora el artículo 34-A y el 39-A a la Constitución Política de 1993 en la que establecen impedimentos para postular a cargos de elección popular o ejercer función pública. Esta importante medida responde a la búsqueda de mayor idoneidad en las y los candidatas. Así, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria en primera instancia por delito doloso, como corrupción, tanto en calidad de autoras como cómplices, están impedidas de participar en el proceso electoral. Esta medida es importante a fin de fortalecer la democracia, pues “el principio democrático involucra no solo elegir representantes entre candidatas que participan pluralmente en los procesos electorales, sino que... debe suponer que quienes nos representan sean ciudadanos respetuosos de los principios de representación del interés general y bien común” (TUESTA *ET AL.* 2019).

Adicionalmente, en el 2018, la Ley N° 30717 restringió los derechos políticos, de modo que impidió la postulación de quienes hubieran sido condenadas o condenados a pena privativa de la libertad por la comisión de delitos referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación

de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando estas hubieran sido rehabilitadas. Esta limitación alcanzó también a las personas que, por su condición de funcionarias y servidoras públicas, hubieran sido condenadas a pena privativa de la libertad por la comisión de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios aun cuando hubieran sido rehabilitadas.

8. CONCLUSIONES

El aporte de este artículo es mostrar cómo se ha comportado el electorado cuando votaron por sus representantes y dar cuenta de las diversas modificaciones que se introdujeron al marco normativo del sistema electoral parlamentario a partir de las reformas implementadas en los últimos años. Tal vez la reforma que mayor impacto tuvo, después de la introducción de la ley de cuotas, fue la de paridad y alternancia, lo que muestra la importancia de visibilizar las candidaturas de mujeres. Si bien la introducción de esta normativa duplicó el porcentaje de mujeres electas, la paridad y alternancia permitió que la representación de este sector de la población se incremente en diez puntos porcentuales. Las elecciones de 2026 se llevarán a cabo con listas cerradas y bloqueadas y eliminarán el voto preferencial por lo que se espera que estas medidas reduzcan aún más la brecha entre mujeres y hombres electos.

Las reglas electorales, como es evidente a lo largo del texto, buscaron con poco éxito reducir la fragmentación del Congreso. Así, la reciente elección de 2021 ha demostrado que, a pesar de la barrera electoral, diez partidos lograron representación parlamentaria. El efecto de arrastre, como consecuencia de la simultaneidad de las elecciones presidencial y parlamentaria, se diluye en la medida en que el Ejecutivo es electo en segunda vuelta. Así, los gobiernos no han conseguido alcanzar una mayoría en el Congreso, observándose una mayor fragmentación en los últimos procesos electorales. A esto también se le suma el transfuguismo que termina por incrementar el número de grupos parlamentarios en el Congreso peruano. Por este motivo, la propuesta de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política fue realizar las elecciones parlamentarias en la fecha prevista para la segunda vuelta. El debate de esta propuesta se encuentra aún pendiente.

Con el propósito de fortalecer los partidos políticos y contribuir con el mejor funcionamiento del Congreso, es urgente corregir la legislación a fin de

dar coherencia a la barrera para asignar escaños. Asimismo, la legislación debe establecer que los partidos que logren representación en el Congreso deben estar en condiciones de formar grupos parlamentarios, pues estos son el reflejo de los partidos que compitieron en elecciones. Otra medida que conviene debatir es la necesidad de reestablecer la reelección inmediata de los congresistas, ya que incentiva la carrera política y facilita la rendición de cuentas al someterse a la evaluación de las y los electores.

Otro aspecto que se evidencia en esta investigación es la alta volatilidad en los resultados por circunscripción en diferentes procesos electorales. Esto demuestra poca continuidad y cambios constantes en las preferencias de las y los electores. Es posible observar una tendencia en la distribución de preferencias con un criterio geográfico, con una diferencia marcada entre las preferencias de la circunscripción de Lima y las circunscripciones del sur del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragón, Jorge, y José Luis Incio. 2015. “La medición de la volatilidad electoral en sistemas de partidos escasamente institucionalizados. Análisis del caso peruano”. *¿Qué implica hacer ciencia política desde el sur y desde el norte?* editado por Martín Tanaka y Eduardo Dargent, 39-63. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Ayala, Henry, Penélope Brou, y Manuel Ponte. 2020. *Una elección extraordinaria. Análisis de las elecciones congresales de 2020*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones
- Campos Ramos, Milagros. 2016. “El voto preferencial en el Perú”. *Elecciones*, 14 (15): 85-108.
- Cabral, Ernesto. 2020. “Elecciones 2021: solo 5% de las o los afiliados votó por candidatos o delegados en votaciones internas”. *Ojo Público*, Noviembre 30. <https://ojo-publico.com/2286/elecciones-2021-solo-5-de-los-afiliados-votaron-en-internas>
- Campos Ramos, Milagros. 2020. “La parlamentarización del presidencialismo peruano”. *Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*, 15-35. Lima: Palestra Editores.
- Canchari Obregón, Guido Arnaldo. 2010. “Elecciones presidenciales por mayoría relativa y doble vuelta en América Latina: legitimidad, contingente parlamentario y gobiernos unificados y/o divididos”. Tesis de maestría. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chasqueti, Daniel. 2001. “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, 319-359. Buenos Aires: Clacso.
- Duverger, Maurice. 2005. *La influencia de los sistemas electorales sobre la vida política*. Madrid: Zona Abierta.
- Freidenberg, Flavia, y Mariana Caminotti. 2018. “Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política”. *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, 7-32. México DF: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- García-Atance, María y Antonio Torres del Moral. 2003. *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*. Madrid: COLEX.
- Jones, Mark. 2010. “Beyond the Electoral Connection: the Effect of Political Parties on the Policymaking Process”. *How Democracy Works. Political Institutions*,

- Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, 19-46. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Laakso, Markku, y Rein Taagepera. 1979. "‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies*, 12(1): 3-27. DOI: 10.1177/001041407901200101
- Levitsky, Steven, y Mauricio Zavaleta. 2019. *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Lima: Planeta Perú.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies*, 26(2): 198-228. DOI: 10.1177/0010414093026002003
- Molina, José Enrique. 2001. "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas y separadas para presidente y legislatura". *América Latina Hoy*, 29, 15-29. DOI: 10.14201/alh.7189
- Nohlen, Dieter. 2006. *Diccionario de Ciencia Política*. México: Editorial Porrúa.
- Pedersen, Mogens. 1979. "The dynamics of West European party systems: changing patterns of electoral volatility". *European Journal of Political Research* 7(1-26).
- Peschard, Jacqueline. 2002. "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general". *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, 173-186. Estocolmo: IDEA.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, traducido por Fernando Santos Fontenla. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni. 2003. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, traducido por Roberto Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sulmont, David. 2009. "Líneas de frontera y comportamiento electoral en el Perú: Diferencias sociales y tendencias del voto en las elecciones presidenciales peruanas: 1980-2006". *Cambios sociales en el Perú: 1968-2008*. Lima: PUCP.
- Tuesta, Fernando. 2005. "Sistemas electorales en la Región Andina". *Democracia en la región andina, los telones de fondo*. Lima: IDEA Internacional - Transparencia.
- Tuesta, Fernando, Paula Muñoz, Milagros Campos, Jessica Bensa, y Martín Tanaka. 2019. *Hacia la democracia del Bicentenario. Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Lima: KAS.
- Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP.

[Sobre las autoras]

MILAGROS CAMPOS

Abogada, Magister en Ciencia Política. Ha concluido estudios de doctorado en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesora de Derecho Constitucional y de Derecho Parlamentario. Integró la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

KATHERINE ZEGARRA DÍAZ

Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y consultora para organizaciones internacionales e instituciones estatales. Sus principales líneas de investigación son los estudios legislativos y de género, procesos electorales y democracia.

La geografía política de las Elecciones Presidenciales de 2021 en Perú

DANIEL ENCINAS

<danielencinas2021@u.northwestern.edu>

Northwestern University

Estados Unidos-Perú

ORCID: 0000-0003-3078-5235

ALEJANDRA FUENTES DIESTRA

<alejandra.fuentes@puccp.pe>

University of Michigan

Estados Unidos-Perú

ORCID: 0000-0002-7001-8439

[Resumen] Un argumento ampliamente difundido en la academia y en la discusión pública es que las elecciones presidenciales peruanas muestran un patrón geográfico de voto claramente definido que contrapone el sur del país a Lima y la costa norte. La presente investigación busca problematizar este argumento a partir de la aplicación de indicadores de autocorrelación espacial y el uso de mapas LISA para analizar las elecciones de 2021 (a nivel provincial y distrital). Los principales hallazgos no descartan del todo las ideas preexistentes, pero añaden una necesaria capa de complejidad al descubrir diferentes tipos de patrones geográficos, cuestionar la existencia de zonas totalmente coherentes e internamente homogéneas en el territorio y, en cierto sentido, añadir a la Amazonía en la discusión.

[Palabras clave] Elecciones, voto, autocorrelación espacial, mapas LISA, geografía política.

[Title] The political geography of the 2021 Presidential Elections in Peru

[Abstract] According to a generalized argument, the Peruvian presidential election results show a territorial contrast between the south of the country, and Lima and the north coast. The present paper casts doubts on this argument by applying spatial autocorrelation indicators and LISA maps to analyze the 2021 presidential election at both the province and district levels. The main findings do not entirely overrule previous ideas about geographic patterns, but they add a layer of complexity. The paper shows different types of geographic patterns, internal heterogeneity within parts of the territory previously assumed as highly coherent in electoral terms, and, to some extent, it adds the Amazon to the discussion.

[Keywords] Elections, vote, spatial autocorrelation, LISA maps, political geography.

[Recibido] 06/09/21 y [Aceptado] 02/11/21

ENCINAS, Daniel, y Alejandra FUENTES DIESTRA. 2021. "La geografía política de las Elecciones Presidenciales de 2021 en Perú". *Elecciones* (julio-diciembre), 20(22): 231-282. DOI:10.53557/Elecciones.2021.v20n22.07

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo examina los patrones geográficos en los resultados de las Elecciones Presidenciales de 2021. En los últimos años, se ha popularizado el argumento de que existen zonas en el territorio que votan consistentemente de cierta manera. Una postura que una nota de la BBC (2021) resume de la siguiente manera: “el sur suele votar por candidatos ‘antisistema’, mientras que Lima y las regiones de la costa norte suelen votar por candidatos más ‘conservadores’”. Al margen de la pertinencia de los adjetivos “antisistema” y “conservador”, la frase condensa la idea fuertemente arraigada en el debate público de que existen básicamente dos partes del país que votan radicalmente distinto.

El presente análisis busca problematizar este argumento. Particularmente, se insiste en que hay una pregunta previa a *cómo* votan diferentes partes del territorio y, en consecuencia, *por qué* votan como lo hacen. En lugar de asumir la existencia de zonas, como costa, norte y sur, cabe preguntarse si efectivamente hay partes del territorio que muestran patrones de votación para una u otra candidatura.

Para responder esta interrogante, se amplía la discusión en dos direcciones. Por un lado, se busca evitar una mirada en la que la geografía se reduce a ser una arena donde los fenómenos políticos tienen lugar y se adopta una perspectiva en la que la geografía es una variable que potencialmente afecta estos fenómenos. Como señaló Tarrow, una perspectiva de política territorial “no trata del territorio sino de cómo la política se lucha a través del territorio” (1977, 1).¹ En consecuencia, no se indaga únicamente cómo el voto presidencial se sitúa en el espacio, sino también cómo el espacio estructura o condiciona el voto (HARBERS E INGRAM 2019).²

Por otro lado, se cuestiona el supuesto de que existe un único tipo de patrón geográfico. Cuando se indica que una determinada zona “suele votar” por un tipo de candidatura, se asume que el único patrón geográfico relevante es aquel

1 Todas las citas de los títulos en inglés han sido traducidas libremente por los autores.

2 Aunque “espacio” y “geografía” no son lo mismo, ambos términos son usados indistintamente a lo largo del texto. Para ser más estrictos, el segundo término es una entre varias interpretaciones o instancias del primero. Lo espacial es más que lo geográfico (BECK *ET AL.* 2006) porque la conectividad entre dos unidades puede darse no solo a partir de la contigüidad geográfica, sino también a partir de varias formas de conectividad o “transacciones, interacciones y relaciones” (NEUMAYER Y PLUMBER 2016, 179).

en el que se agrupan unidades territoriales con porcentajes de votación altos para esa candidatura. De esta manera, se deja de lado la posibilidad de patrones geográficos en los que se concentran unidades territoriales con porcentajes de votación bajos para la misma candidatura. O, incluso, otros patrones territoriales de voto en los que no prima la similitud entre unidades geográficas, sino la diferenciación.

En términos más prácticos, avanzar en ambas direcciones supone no quedarse en visualizar el voto presidencial a niveles desagregados de análisis (particularmente, el énfasis estará en los ámbitos provincial y distrital). Por ejemplo, a través de mapas coropléticos, en los que las unidades geográficas obtienen diferentes colores (o intensidades de un color) dependiendo de los valores que aceptan en una misma variable. Como se observará, señalar patrones espaciales a partir de mapas coropléticos puede llegar a ser bastante acertado. Sin embargo, se corre el riesgo de no distinguir la probabilidad de que un patrón geográfico observado ocurra al azar.

Por estos motivos, se aplicaron dos técnicas estadísticas que forman parte de los llamados “análisis exploratorios de datos espaciales” (ESDA, por sus siglas en inglés): el índice global de Moran (I de Moran Global) y los indicadores locales de asociación espacial (LISA, por sus siglas en inglés) correspondientes al índice local de Moran. Estos índices permiten determinar con qué probabilidad existen patrones geográficos y dónde se pueden ubicar, respectivamente. El análisis se complementa con gráficos y, en especial, los llamados mapas LISA que permiten visualizar dónde se encuentran los diferentes tipos de patrones geográficos en el territorio nacional.

El artículo está estructurado como sigue. En la siguiente sección, se revisa brevemente la literatura que ubica este análisis en el marco amplio de diferentes tipos de literatura académica. A continuación, se dedica una sección entera a desarrollar en qué consiste la metodología espacial que se aplica y los conceptos clave que se derivan de ella. La cuarta y quinta sección se enfocan, respectivamente, en el análisis de la primera y la segunda vuelta electoral de 2021. Finalmente, el artículo cierra con algunas conclusiones sobre las ventajas y limitaciones del análisis, así como una discusión sobre las preguntas de investigación que quedan pendientes.

2. LA GEOGRAFÍA IMPORTA: BREVE REVISIÓN DE LITERATURA

En el intento por brindar un análisis que “considere seriamente la espacialidad” de los fenómenos políticos (HARBERS E INGRAM 2019, 58), la presente investigación dialoga con diferentes tipos de literatura. Aunque la intención no es hacer una revisión exhaustiva de ninguna de ellas, se resalta cómo se enmarcan en estos grupos de investigaciones.

Primero, se encuentra una literatura en ciencias sociales y humanidades que destaca el componente fuertemente territorial de procesos como, por citar solo algunos, los levantamientos y sublevaciones alrededor de los inicios de la era republicana (BASADRE 1973; MÉNDEZ 2014; WALKER 2015); las transformaciones del locus del poder coercitivo, económico y político a lo largo del siglo XIX (BONILLA 1984; COTLER 1978; QUIROZ 1987); la aparición de partidos políticos con demandas de incorporación durante el siglo XX (KLARÉN 1973; RÉNIQUE 2004; VERGARA 2015) o las dinámicas de la violencia iniciada en 1980 (MANRIQUE 1998; HEILMAN 2010; THEIDON 2012; LA SERNA 2012).

Estos estudios ilustran que, a pesar de que el foco de la presente investigación estará en la ciencia política, otras disciplinas también comparten la idea de que la geografía importa para entender la política peruana. Más aún, no debería descartarse que los patrones geográficos del voto que se encuentren sean, al menos en parte, una consecuencia de estos procesos de largo aliento (sobre continuidades y cambios, ver TANAKA *ET AL.* 2017). Sin embargo, el trabajo se enfocará principalmente en hallar patrones geográficos antes que estudiar cuáles son sus causas.

Un segundo conjunto de estudios investiga principalmente las consecuencias de la reforma institucional de descentralización, iniciada después de la transición a la democracia en el 2000. Siguiendo a Aragón y Becerra (2016), su principal foco de atención son las organizaciones (nacionales o subnacionales) que compiten en el ámbito regional y local (REMY 2010; DE GRAMONT 2010; TANAKA Y GUIBERT 2011; ZAVALETA 2014; SEIFERT 2014; BARRENECHEA 2014; VERGARA Y AUGUSTO 2020).³

3 La clasificación se inspira fuertemente en estos autores, pero incluye un conjunto de trabajos diferentes. En cualquier caso, esta no es una revisión de literatura exhaustiva.

En esta literatura también se encuentran estudios sobre las carreras de los políticos subnacionales (CÓRDOVA E INCIO 2013; ARAGÓN E INCIO 2014), el tipo de clientelismo electoral que aplican (MUÑOZ 2019) y las élites que los rodean (COTLER *ET AL.* 2009; MUÑOZ 2016). Asimismo, recientemente empiezan a aparecer investigaciones que se desmarcan con mayor claridad de las dinámicas electorales y apuntan a diferentes temáticas como prácticas autoritarias y corrupción (ARÉVALO Y SOSA 2016; CUEVA *ET AL.* 2016; ENCINAS 2016; DOŠEK 2019; MELGAR 2017; JARAMILLO 2019).

El fenómeno que se estudia en el presente artículo son las elecciones presidenciales y, por lo tanto, es (aparentemente) nacional y no se circunscribe (necesariamente) a la descentralización. No obstante, este trabajo comparte los lentes de la investigación subnacional porque se analizan procesos localizados en unidades territoriales dentro del país (GIRAUDY *ET AL.* 2019, 7). Además, a través de la búsqueda de patrones geográficos, se comparte con algunos estudios el énfasis en las relaciones de interdependencia (o interacciones) entre unidades territoriales (sobre interacciones verticales y horizontales, ver GIBSON 2013).

En este sentido, la investigación dialoga claramente con una literatura adicional.⁴ Actualmente, la ciencia política hace un esfuerzo deliberado por superar el “sesgo del país en su conjunto” (ROKKAN 1970) que ha prevalecido en la disciplina hasta hace relativamente poco. Diversas agendas buscan conceptualizar, teorizar y plantear nuevas metodologías que incluyan unidades territoriales más allá del Estado-nación. Como consecuencia de este esfuerzo, ha ocurrido un auge de la investigación subnacional tanto en la academia estadounidense (SNYDER 2001; GIRAUDY *ET AL.* 2019) como en los estudios sobre y desde América Latina (SUÁREZ-CAO *ET AL.* 2017).

Particularmente, la pregunta que se plantea y las técnicas de investigación (explicadas detalladamente más adelante) se inspiran en los avances metodológicos de Harbers e Ingram (2019), la creciente aplicación de Sistemas Geográficos de Información (GIS, por sus siglas en inglés) y los análisis espaciales para estudiar fenómenos políticos. Aunque estos métodos de investigación están disponibles desde los años ochenta (CLIFF Y ORD 1981; ANSELIN 1988), hay

4 Si bien las investigaciones de política subnacional incluidas en el segundo tipo de literatura provienen, en gran medida, de la ciencia política, otros trabajos muchas veces trascienden las fronteras disciplinarias.

que tomar en cuenta que “la ciencia política ha sido más lenta que otras disciplinas en ciencias sociales en adoptar perspectivas espaciales” (HARBERS E INGRAM 2019, 57). Para el caso peruano, hasta donde tenemos conocimiento, Magallanes e Incio (2016) sería la primera aplicación de técnicas geoespaciales de este tipo desde la ciencia política (aunque para analizar indicadores políticos a nivel subnacional).

Finalmente, el presente trabajo también se vincula con la literatura sobre política electoral, en términos generales, y en Perú, en particular. Las investigaciones sobre comportamiento electoral suelen tomar una aproximación individual porque, en última instancia, son las personas quienes emiten el voto. Para entender por qué los individuos votan como lo hacen, existen modelos claramente definidos (MALDONADO 2013; ZACHARIAS *ET AL.* 2015). Sin embargo, también existen trabajos que se enfocan en un nivel más agregado (o macro) del voto que permite rastrear patrones geográficos o tener un enfoque más explícitamente territorial (DARMOFAL 2006).

Ambos tipos de estudio, individual y agregado, son valiosos. Como explica Darmofal: “lo que parece aleatorio e irracional al nivel micro podría parecer ordenado y racional al nivel macro (...) lo que produce variación a un nivel micro de comportamiento podría no producir variación en un nivel macro de comportamiento” (2006, 124). Los estudios a nivel micro suelen utilizar encuestas representativas e ignorar los contextos locales, mientras que los estudios a nivel macro pueden valerse de resultados electorales y hacer énfasis en las “influencias locales, políticas e históricas” (DARMOFAL 2006, 124). La presente investigación es claramente más cercana a los trabajos que se enfocan en un nivel más agregado del voto.

Más allá de esta distinción entre lo micro y macro, importa rescatar las investigaciones que aluden explícitamente a patrones geográficos en Perú. Por ejemplo, basada en un conjunto de elecciones congresales, Batlle concluye que en el país “opera un clivaje complejo caracterizado como subcultural que se manifiesta también territorialmente, lo que genera partidos con apoyos serranos o costeños” (2009, 19). Panfichi indica que las elecciones presidenciales de 2006 “muestran un país profundamente dividido social, étnica y regionalmente, especialmente entre el sur y los andes centrales de un lado, y Lima y la costa de otro lado” (2006, 260). De forma similar, Tanaka y Vera consideran

que en las elecciones de 2006 resaltan “antagonismos regionales, étnicos y de clase con una fuerza nunca antes vista en el país desde el inicio de la experiencia democrática en 1980” (2010, 108). Magallanes (2016), por su parte, encontró patrones electorales consistentes entre las primeras vueltas de todas las elecciones presidenciales desde 2001 hasta 2011.

En términos más generales, podría decirse que varios análisis que plantean argumentos estructurales para entender los resultados electorales podrían tener un componente implícitamente territorial (ROZAS Y SOSA 2016; TANAKA *ET AL.* 2017). Por ejemplo, este es el caso del influyente estudio de Vergara (2007), quien distingue entre candidaturas ubicadas en un horizonte “estadonacional”, cuyas votaciones movilizan a la población que exige su inclusión en el Estado-nación, y aquellos ubicados en un horizonte “postestadonacional”, que movilizan votantes con una ciudadanía más plena. Como demuestra su epílogo 12 años después, datos desagregados a nivel subnacional son piezas de evidencia cruciales para su argumento (VERGARA 2019). Los hallazgos, entonces, podrían corroborar, matizar o rechazar estos argumentos explícita o implícitamente geográficos para la elección de 2021.

3. METODOLOGÍA

La presente sección introduce los métodos de investigación y la lógica que subyace en aquellos. Como se planteó previamente, uno de los argumentos centrales del artículo es que no basta con visualizar cómo se sitúa el voto presidencial en provincias y distritos, sino que también se debe entender cómo el espacio estructura o condiciona este fenómeno electoral. Por lo tanto, un análisis espacial debe identificar si las observaciones incluidas en una data son espacialmente dependientes.

Contemplar esta posibilidad remite al concepto de “autocorrelación espacial”, definido más formalmente como “el grado de dependencia, asociación o correlación entre el valor de una observación de una entidad espacial y los valores de observaciones vecinas de la misma variable” (GREKOUSIS 2020, 206). La autocorrelación espacial se asemeja a la correlación estadística, pero no evalúa si dos variables diferentes tienden a cambiar de forma similar (positiva o negativa), sino, más bien, la relación entre los valores de una misma variable en diferentes locaciones geográficas.

Para estimar la autocorrelación espacial del voto presidencial, se aplican herramientas vinculadas a GIS y análisis espaciales. En particular, como se indicó en la introducción, en dos técnicas que forman parte de los ESDA: el índice global de Moran (I de Moran Global) y los indicadores locales de Asociación Espacial (LISA, por sus siglas en inglés) correspondientes al índice local de Moran.⁵

A continuación, se presenta cada uno de estos índices y, también, conceptos clave que se utilizarán a lo largo del análisis, como “conglomerados”, “valores atípicos”, “núcleos cálidos” y “núcleos fríos”.⁶ Se cierra la sección con una discusión sobre observaciones vecinas y significancia estadística.

3.1 TÉCNICAS GLOBALES DE AUTOCORRELACIÓN ESPACIAL

El índice global de Moran (MORAN 1948, CLIFF Y ORD 1981) es posiblemente el indicador de autocorrelación espacial más usado “con alrededor de 200 citas en el *Web of Science*, particularmente en ciencias ambientales, ecología y salud pública” (BIVAND Y WONG 2018, 4). Como su nombre sugiere, el índice global de Moran determina si la distribución del voto en todo el espacio es aleatoria o si existen patrones geográficos.

Estos patrones espaciales pueden denominarse conglomerados (*spatial clusters*), cuando valores similares de una misma variable tienden a agruparse, o valores atípicos (*spatial outliers*), cuando valores diferentes tienden a agruparse (ANSELIN 1995).⁷ La hipótesis nula del índice global de Moran es que no hay autocorrelación espacial o, mejor dicho, que existe una aleatoriedad espacial completa (sobre otros supuestos, ver ANSELIN 1995, y ASSUNÇÃO Y REIS 1999).

Para entender en términos menos técnicos la información que brinda este indicador, se puede aterrizar la discusión a la variable de interés de este artículo: el porcentaje de votos para una determinada candidatura presidencial.

5 Otras alternativas de medidas de diagnóstico globales son el *General G-Statistic* y el *Geary's C Index*. Otros LISA son los *Getis-Ord Gi* y el *G*i statistics*.

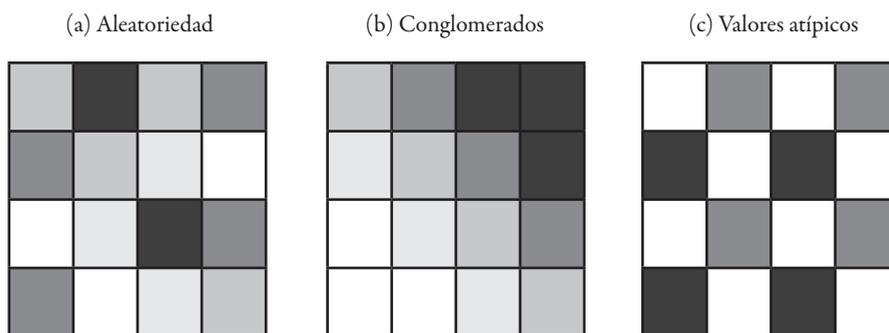
6 Los lectores avanzados pueden encontrar la fórmula matemática de cada uno de ellos en cualquier libro de texto (GREKOUSIS 2020).

7 Algunos nombres alternativos son “autocorrelación espacial positiva” y “autocorrelación espacial negativa”, respectivamente. No se debe confundir el uso espacial de valores atípicos aquí con la forma más común de referirse a este concepto.

Como en varios de los mapas de la siguiente sección, las unidades subnacionales (provincias o distritos) pueden formar diferentes patrones geográficos dependiendo de cómo este porcentaje de votación se asemeja o no a las unidades que están alrededor. Si valores “altos” de voto por una candidatura tienden a agruparse con valores también “altos” y los valores “bajos” tienden a agruparse con valores “bajos”, se dirá que hay conglomerados. En cambio, se puede afirmar que hay valores atípicos cuando los valores “altos” de voto por la candidatura tienden a agruparse con valores “bajos” y los valores “bajos” tienden a agruparse con valores “altos”.

Otra manera de aproximarse a estos conceptos es observar el Gráfico 1. Cada uno de los tres cuadrados grandes podría representar el mapa del Perú a nivel provincial o distrital y, entonces, cada cuadro pequeño podría hacer referencia a una unidad de observación (una provincia o distrito). Bajo estos supuestos, los tonos de gris muestran los valores que toma el porcentaje de votación para una candidatura hipotética. Los colores más oscuros podrían indicar un porcentaje de voto más alto y los más claros, un porcentaje de voto más bajo. Como consecuencia, el panel (a) a la izquierda representa una aproximación a la hipótesis nula de no autocorrelación, el panel (b) del medio muestra la existencia de conglomerados y, finalmente, el panel (c) ubicado a la derecha hace referencia a valores espaciales atípicos.

GRÁFICO 1
Representación de patrones geográficos del voto*



Fuente: Adaptado de Harbers e Ingram (2019, 69).

*La autora y el autor generaron y enviaron los gráficos originalmente a color, pero éstos fueron modificados a escala de grises con motivo de la presente publicación. Los gráficos originales pueden ser solicitados a ambos autores.

Matemáticamente, la fórmula para calcular el indicador suele presentarse como sigue (GREKOUSIS 2020, 211):

$$I = \frac{n}{\sum_i^n \sum_j^n w_{ij}} \frac{\sum_i^n \sum_j^n w_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\sum_i^n (x_i - \bar{x})^2}$$

Donde:

n es el número de observaciones espaciales (unidades territoriales como provincias o distritos).

x_i es el valor que toma la variable (voto presidencial) para la unidad de observación i .

x_j es el valor que toma la variable (voto presidencial) para la unidad de observación j .

\bar{x} es la media de esta variable.

w_{ij} es el peso espacial entre las observaciones i y j .

$\sum_i^n \sum_j^n w_{ij}$ es la agregación de todos los pesos espaciales.

3.2 TÉCNICAS LOCALES DE AUTOCORRELACIÓN ESPACIAL

Una limitación de los estadísticos de autocorrelación espacial global es que únicamente permiten rechazar la hipótesis nula de ausencia de autocorrelación espacial (en favor de la hipótesis alternativa de patrones espaciales) para la totalidad del mapa; es decir, no indican dónde se localizan los patrones espaciales. El índice local de Moran está diseñado para superar esta limitación, dado que “permite que la estructura de la autocorrelación espacial sea asignada a las unidades de observación en un marco inferencial” (BIVAND Y WONG 2018, 7).

De acuerdo con Anselin (1995), el LISA para cada unidad de observación mide el grado de conglomeración espacial significativa⁸ de valores similares

⁸ Sobre significancia, ver la siguiente subsección.

(o disimilares) alrededor de una observación, y la suma de LISA para todas las observaciones es proporcional al indicador de autocorrelación espacial global (DARMOFUL 2015, 52-53).⁹ Entonces, simplificando, el índice local de Moran desagrega el índice global de Moran para cada unidad de observación y, aunque no es un requisito de la técnica, puede ser representado en mapas LISA (o de conglomerados) que muestran dónde se localizan los conglomerados o los valores atípicos (WARD Y GLEDITSCH 2008).

Para evitar confusiones en la interpretación de los mapas LISA, resulta pertinente hacer algunas aclaraciones. Las provincias (o los distritos) que muestran conglomerados en los mapas LISA son, en sentido estricto, los núcleos (*cores*) del conglomerado; es decir, la provincia (o el distrito) coloreada no es el conglomerado sino parte de él. Esto quiere decir que los conglomerados detectados probablemente se extienden más allá del núcleo e incluyen también a las unidades vecinas (ANSELIN 2005, 145-146). Se pueden detectar núcleos cálidos (*hotspots*), cuando valores altos se agrupan con valores altos, y núcleos fríos (*coldspots*), cuando los valores bajos se agrupan con valores bajos (MILANESE 2019, 174).¹⁰ En cambio, una provincia (o distrito) que muestra un valor atípico (en términos espaciales) es la verdadera locación de interés. En resumen, una provincia (o distrito) coloreada como conglomerado no es el conglomerado, sino el núcleo del conglomerado, pero una provincia (o distrito) coloreada como valor atípico sí es el valor atípico.

Matemáticamente, la fórmula para calcular el indicador suele presentarse como sigue (GREKOUSIS 2020, 222):

$$I_i = \frac{x_i - \bar{x}}{m_2} \sum_j w_{ij} (x_j - \bar{x})$$

$$m_2 = \frac{\sum_i (x_j - \bar{x})^2}{n}$$

9 LISA aquí se refiere al índice local de Moran, pero en otros estudios podría referirse a otras medidas.

10 La literatura parece discrepar en qué considerar un *hotspot*, dado que otros autores usan este término para hablar de lo que aquí se consideran *spatial outliers* (TIEFELSDORF 2002, 189). No se deben confundir las definiciones con esta nomenclatura alternativa.

Donde:

n es el número total de observaciones (unidades territoriales como provincias y distritos).

x_i es el valor que toma la variable (voto presidencial) para la unidad de observación i .

x_j es el valor que toma la variable (voto presidencial) para la unidad de observación j .

\bar{x} es la media de esta variable.

m_2 es una constante para todas las locaciones.

3.3 OBSERVACIONES VECINAS Y SIGNIFICANCIA

Antes de pasar al análisis, vale la pena dejar dos notas de precaución: una sobre “observaciones vecinas” y otra sobre “significancia”. Por un lado, resulta importante aclarar sobre qué se entiende por “observaciones vecinas”, pese a que este es un tema complejo que no es posible abordar a profundidad. En este artículo se adopta una aproximación de vecindad basada en la contigüidad geográfica; esto es, se considera que las unidades geográficas son vecinas si tienen una “frontera” en común.¹¹

Dentro de esta perspectiva geográfica, la literatura suele diferenciar entre la contigüidad de la torre (*rook contiguity*) y la contigüidad de la reina (*queen contiguity*), en clara referencia a las piezas de ajedrez. La primera (contigüidad de la torre) es más restrictiva y solo considera que hay vecindad cuando las unidades comparten un lado; en cambio, la contigüidad de la reina es más abarcativa e incluye como unidades vecinas a aquellas que comparten un lado o una esquina.

El análisis en las siguientes dos secciones depende, crucialmente, de la definición de “vecindad” empleada porque esta determina la llamada matriz estandarizada de pesos espaciales (W) incluida en las fórmulas del índice global y

11 Una alternativa, por ejemplo, es la distancia. Ver también la nota al pie 4.

local de Moran. Para analizar las elecciones presidenciales de 2021, el Gráfico 2 muestra la comparación entre la contigüidad de la torre (*rook contiguity*), en negro, y la contigüidad de la reina (*queen contiguity*), en gris, para el nivel provincial. El Gráfico 3 plantea la misma comparación para el nivel distrital.

Como puede notarse, visualmente la diferencia entre ambas definiciones no es tan grande (solo hay algunos enlaces grises adicionales). A nivel provincial, la contigüidad de la torre genera en promedio 5,29 enlaces entre unidades territoriales (número de vecinos) y la contigüidad de la reina, 5,36. A nivel distrital, se generan un promedio de enlaces de 5,63 y 5,86, respectivamente. El cálculo en este segundo ámbito territorial toma en cuenta que Perú tiene dos distritos islas en el departamento de Puno: Amantaní, en la provincia de Puno, y Anapia, en la provincia de Yunguyo (ver la siguiente sección para sus implicancias en el análisis).

GRÁFICO 2

Contigüidad de la torre versus contigüidad de la reina a nivel provincial, 2021



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3

Contigüidad de la torre versus contigüidad de la reina a nivel distrital, 2021



Fuente: Elaboración propia.

Como las diferencias no son (en promedio) demasiado grandes, el análisis se realizó siguiendo la definición más restrictiva de la contigüidad de la torre para generar W .¹² Aunque esta no es una solución totalmente satisfactoria en términos de robustez, resulta importante reportarla transparentemente para propósitos de replicabilidad.

Por otro lado, una nota de precaución aún más compleja corresponde a la discusión sobre la significancia. Como en todo análisis cuantitativo, el umbral de significancia elegido (por ejemplo 0,05) es arbitrario y una aplicación automática de este puede llevar a conclusiones engañosas (BENJAMIN *ET AL.* 2018). Sin embargo, hay complicaciones adicionales en el caso del índice de Moran

12 Una discusión más compleja sobre pesos espaciales se puede encontrar en Beck *et al.* (2006) y Neumayer y Plumper (2016).

porque los supuestos en los que se sostiene no suelen ser apropiados (CLIFF Y ORD 1981) y, por lo tanto, se han desarrollado varias alternativas.

En este estudio, se calcula el índice global siguiendo una aproximación computacional basada en permutaciones. Se realizaron 99.999 simulaciones Monte Carlo que permiten comparar el índice global de Moran calculado a partir de la data con una “distribución de referencia” que contiene otros índices globales de Moran, calculados a partir de “permutar aleatoriamente los valores observados sobre las ubicaciones” (ANSELIN 2020). En consecuencia, el valor p no es “analítico”, es decir, no pueden interpretarse usando un umbral de costumbre, y debería denominarse pseudovalor p .¹³ El pseudovalor p ayuda a determinar cuántos de los estadísticos generados aleatoriamente exceden el verdadero estadístico, una comparación que también puede graficarse a partir de histogramas y gráficos de densidad.

En el caso del índice local de Moran, se usa una aproximación *saddlepoint* que permite acercar con precisión a la distribución exacta del estadístico, pero sin ser demasiado demandante en términos computacionales (TIEFELSDORF 2002). El umbral de significancia que se emplea es 0,05, una decisión que no deja de tener ciertas complicaciones debido al llamado problema de la comparación múltiple (CALDAS DE CASTRO Y SINGER 2006).¹⁴ Asimismo, se sigue a Efron y Hastie (2016) para referir resultados de interés (*interesting*) en lugar de resultados estadísticamente significativos.

4. ANÁLISIS DE RESULTADOS: PRIMERA VUELTA PRESIDENCIAL

El lunes 22 de julio, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) declaró como ganador de la segunda vuelta de las Elecciones Generales 2021 al candidato Pedro Castillo de la agrupación Perú Libre. El llamado presidente del Bicentenario obtuvo la victoria sobre la candidata Keiko Fujimori de Fuerza Popular

13 Adicionalmente, debido a que la población de cada distrito varía considerablemente en Perú, resulta importante implementar una técnica que tenga en cuenta la inestabilidad de la varianza. Aquí se implementa la estandarización de Bayes empírico (*Empirical Bayes* o *EB standardization*, por sus siglas en inglés) propuesta por Assunção y Reis (1999) (ver también ANSELIN 2005, 148; HARBERS E INGRAM 2019, 73). Se emplea el paquete de R *spdep* para todos los cálculos globales y locales.

14 En la literatura, se recomienda ajustar el valor p a partir de una tasa de descubrimientos falsos (*false discovery rates*) (ver también EFRON Y HASTIE 2016, 275-276; GREKOUSIS 2020, 236). El razonamiento aquí fue no implementar esta corrección porque ya se aplicó un método conservador (*saddlepoint approximation*) para generar los valores iniciales. Pero se podría añadir un análisis de robustez más complejo.

con un porcentaje de votos válidos de 50,126% frente al 49,874% de su contendora (actas procesadas al 100%). Si bien esta diferencia es ajustada, Castillo ya había obtenido el primer lugar en la primera vuelta (18,921%), seguido de Fujimori (14,403%), Rafael López Aliaga de Renovación Popular (11,751%), Hernando de Soto de Avanza País (11,626%), Yonhy Lescano de Acción Popular (9,071%) y Verónica Mendoza de Juntos por el Perú (7,865%). El resto de candidaturas obtuvo porcentajes alrededor de 6% o menos y no se incluyeron en el estudio.

A continuación, se analizan los patrones geográficos de la votación hacia estas seis principales candidaturas de la primera vuelta electoral, tanto para el nivel provincial como para el nivel distrital. Hay motivos teóricos para incluir estos dos ámbitos subnacionales; particularmente, reconocer que son los niveles territoriales más desagregados para analizar resultados electorales.¹⁵ Asimismo, en principio, no se tendría que anticipar los mismos resultados empíricos debido al conocido problema del cambio de unidad de análisis (MAUP, por sus siglas en inglés) en geografía y sus aplicaciones a la ciencia política (SOIFER 2019).

Sin embargo, también existen motivaciones prácticas: como se indicó en la discusión metodológica, Perú cuenta con dos distritos que son islas y, por lo tanto, no tienen enlaces con otros distritos (cero vecinos). Esto añade complejidad al análisis porque no existe total consenso en la literatura sobre cómo lidiar con este tipo de unidades territoriales.¹⁶ Pero contar con los hallazgos a nivel provincial agrega cierta robustez a los resultados distritales.

4.1 ANÁLISIS PRELIMINAR

Antes de pasar a un análisis más detallado, los Gráficos 4 y 5 permiten visualizar la significancia estadística del índice global de Moran para los niveles provincial y distrital, respectivamente. Cada figura presenta seis histogramas, uno por cada candidatura, donde el valor estadístico (línea vertical en gris) es comparado con la distribución de diferencia (línea curva en negro).

15 No se incluye el nivel departamental porque algunos autores señalan que no es recomendable hacer ESDA con menos de 30 observaciones.

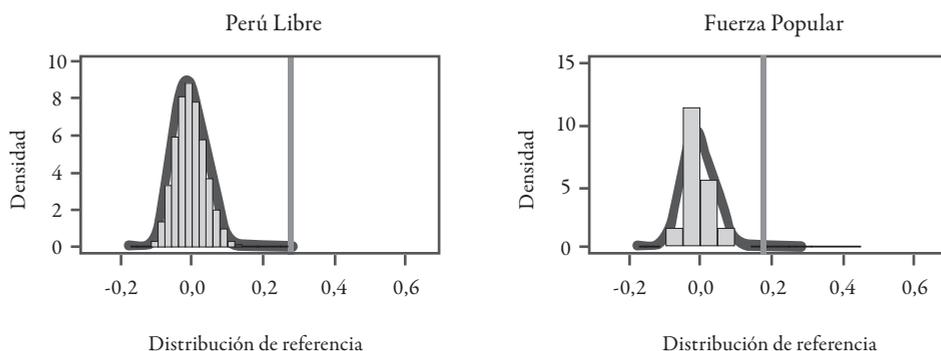
16 En términos técnicos, sin embargo, el paquete de R `spdep` permite indicar que existe este tipo de distritos y calcular los resultados.

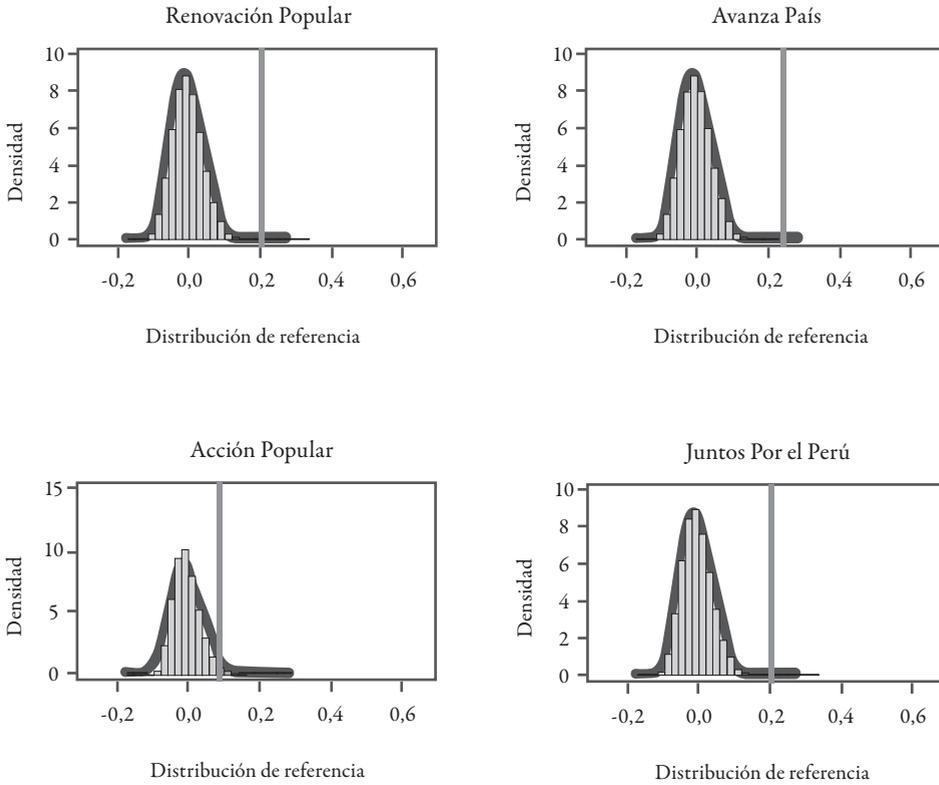
Los resultados a nivel distrital son estadísticamente significativos en todos los casos, como puede notarse por la posición claramente hacia la derecha de la línea negra (Gráfico 5). Lo mismo se comprueba cuando se observa el pseudovalor p porque alcanza un 0,00001 para todas las candidaturas. Esto quiere decir que ningún estadístico creado a partir de las simulaciones Monte Carlo excede el verdadero valor del estadístico. En términos inferenciales, se puede concluir que se rechaza la hipótesis nula de total aleatoriedad: hay patrones geográficos a nivel distrital.

Por contraste, la significancia estadística no es tan clara para el nivel provincial, salvo para las votaciones a favor de Castillo (Perú Libre), de Soto (Avanza País) y, acaso, Mendoza (Juntos por el Perú) (Gráfico 4). Rechazar la hipótesis nula para las candidaturas de Fujimori (Fuerza Popular) y, sobre todo, Lescano (Acción Popular) es particularmente problemático: el pseudovalor p es 0,00266 y 0,02413, respectivamente. Es decir, como muestra el gráfico, existen traslapes entre el estadístico y la distribución de referencia. La probabilidad de que se pueda rechazar la hipótesis nula a nivel provincial es menos clara que en el nivel distrital y no puede realizarse cuando se trata de la votación para Lescano.

GRÁFICO 4

Resultados del índice global de Moran y distribución de referencia a nivel provincial





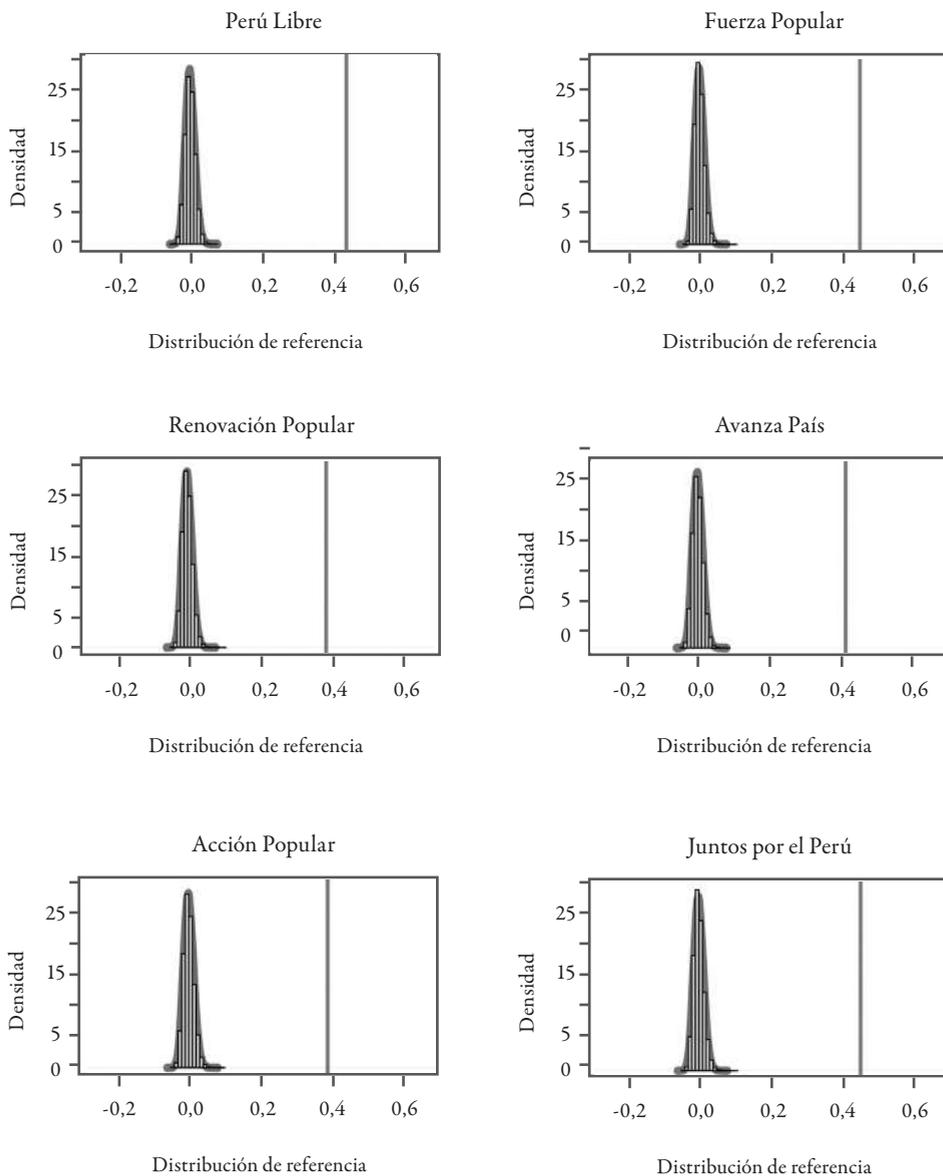
Fuente: Elaboración propia.

Este análisis se puede complementar con gráficos de dispersión para ambos niveles de análisis.¹⁷ El Gráfico 6 (provincial) y el Gráfico 7 (distrital) muestran dispersión para cada candidatura. La distribución de todas las unidades territoriales, cada una de ellas representada por una burbuja, responde a dos ejes: el horizontal (X) muestra el porcentaje de votos válidos en la unidad territorial (centrados hacia la media) y el eje vertical (Y) señala el porcentaje de votos válidos (centrados hacia la media) de las unidades vecinas.

¹⁷ Salvo los histogramas arriba, todos los gráficos se generaron con el paquete de R ggplot2. Se siguió muy de cerca el ejemplo de Harbers e Ingram (2019).

GRÁFICO 5

Resultados del índice global de Moran y distribución de referencia a nivel distrital



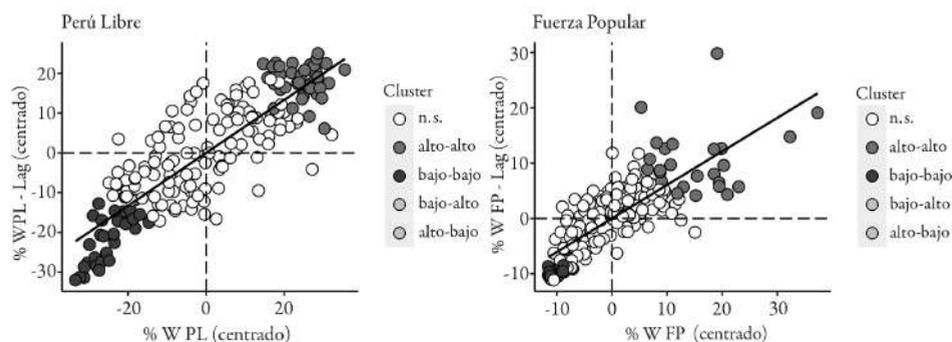
Fuente: Elaboración propia.

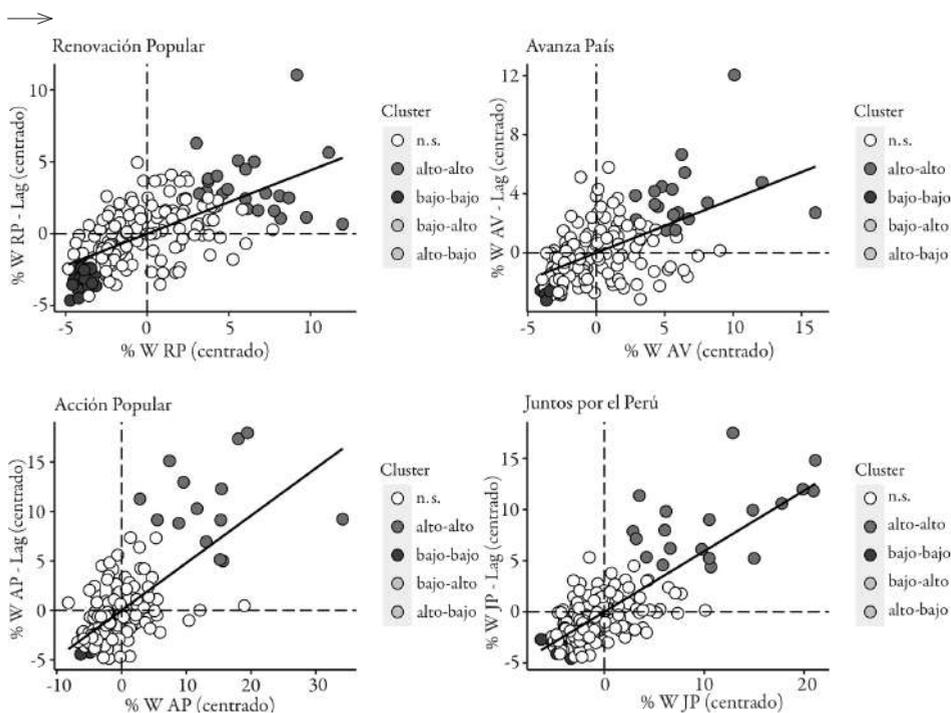
Interpretar estos gráficos requiere fijar la atención en dos elementos. Por un lado, las burbujas toman algún color cuando cruzan el umbral de interés y se quedan en color blanco cuando no son de interés (n. s.) a un nivel de 0,05. Como señala la leyenda, el color depende del tipo de patrón geográfico al que responden.

Por otro lado, en relación con el tipo de patrón geográfico, cada gráfico muestra cuadrantes creados a partir de la intersección de la media para cada eje (las líneas punteadas que cruzan el valor 0). El primer cuadrante (alto-alto) muestra las unidades territoriales con porcentajes de votación mayores a la media y cuyos vecinos (en promedio) también muestran porcentajes de votación mayores a la media. Al lado opuesto en diagonal, el tercer cuadrante (bajo-bajo) muestra las unidades territoriales con porcentajes de votación menores a la media y cuyos vecinos (en promedio) también muestran porcentajes de votación menores a la media. Por último, el segundo cuadrante (bajo-alto) y el cuarto cuadrante (alto-bajo) permiten visualizar las unidades territoriales que contrastan con sus unidades vecinas.

GRÁFICO 6

Gráficos de dispersión del índice de Moran a nivel provincial



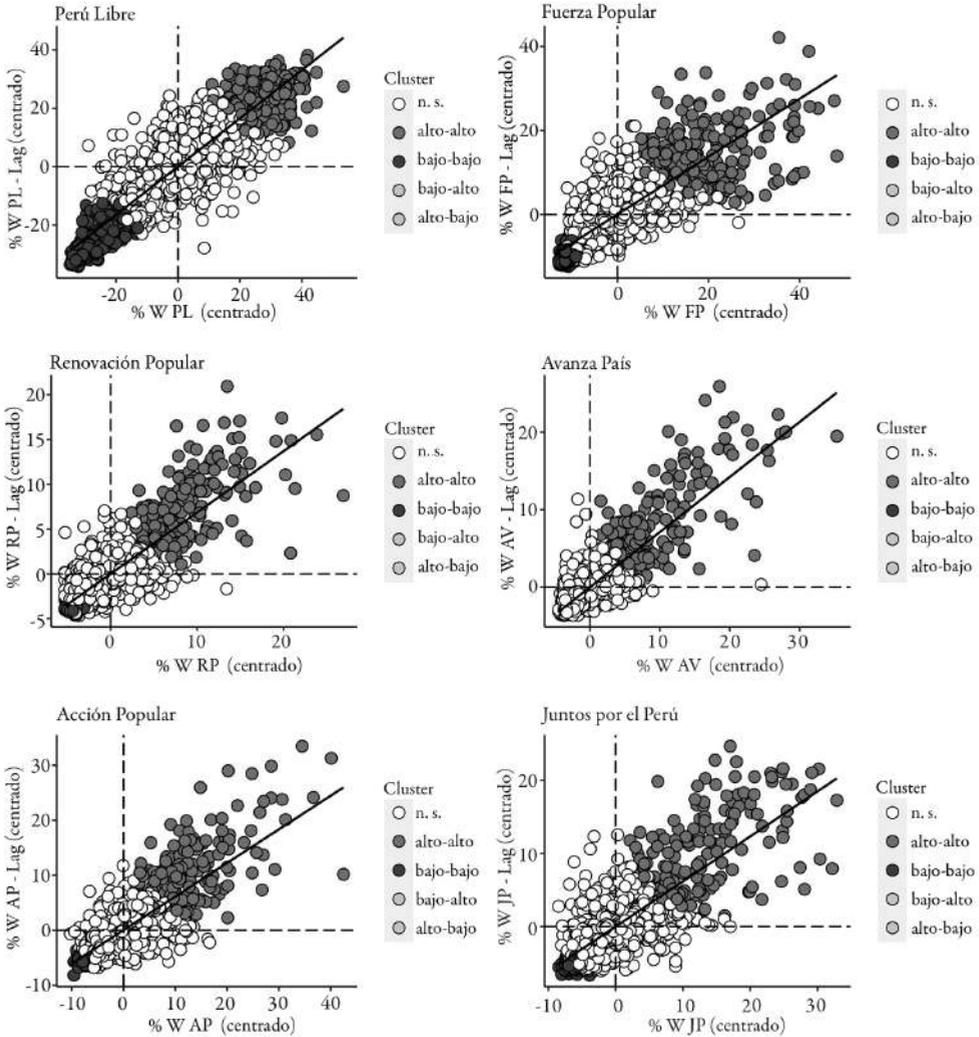


Fuente: Elaboración propia.

Del Gráfico 6 se desprende nuevamente que predominan las provincias que no son de interés. Pero se puede notar que en todos los casos, incluidos Fujimori (Fuerza Popular) y Lescano (Acción Popular), se encuentran algunas provincias de interés. Visto desde los lentes provinciales, en la primera vuelta destaca el patrón geográfico alto-alto con núcleos cálidos, seguido por el patrón geográfico bajo-bajo con núcleos fríos y ningún valor atípico. El Gráfico 7 muestra hallazgos similares para el nivel distrital, aunque la proporción de distritos de interés parece mayor. Nuevamente predominan los núcleos cálidos y fríos, pero también se encuentra un único valor atípico en color gris claro (bajo-alto) para la candidatura de Pedro Castillo (Perú Libre).

GRÁFICO 7

Gráficos de dispersión del índice de Moran a nivel distrital



Fuente: Elaboración propia.

¿Dónde se encuentran estos patrones geográficos en el mapa del Perú? El resto de la sección permite responder esta pregunta a partir de mapas coropléticos y, sobre todo, mapas LISA a nivel provincial y distrital.

4.1.1 PEDRO CASTILLO (PERÚ LIBRE)

El Gráfico 8 muestra cuatro mapas que permiten visualizar los resultados obtenidos por el candidato de Perú Libre en la primera vuelta y rescatar los patrones geográficos de esta votación. Los dos mapas de arriba corresponden al nivel provincial y los dos mapas de abajo, al nivel distrital; mientras tanto, los dos mapas de la izquierda son coropléticos y los dos mapas de la derecha son LISA (o de conglomerados).¹⁸ En todos ellos, los límites departamentales aparecen en color gris. La leyenda de los mapas coropléticos indica que la intensidad del color aumenta según el porcentaje de votación válida, de modo que los colores más fuertes tienen porcentajes cercanos a 75% o más.

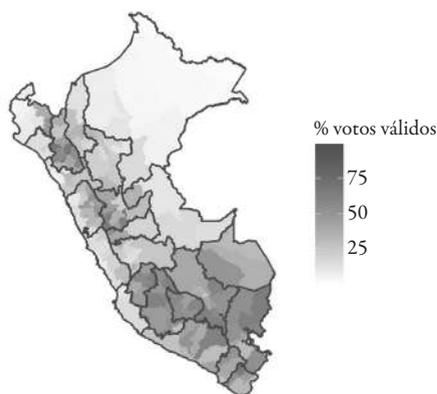
Los mapas coropléticos (izquierda arriba e izquierda abajo en la figura) sugieren nuevamente la idea ampliamente arraigada de que existe un conglomerado geográfico en el sur del país cuando se trata de un candidato con las características de Pedro Castillo, calificado de extrema izquierda, izquierda radical, anti-*establishment*, antisistema o populista en los análisis políticos. Efectivamente, se puede visualizar una mayor intensidad de votos hacia el candidato no solo en la sierra sur, sino también en, prácticamente, todo el sur del país. Al mismo tiempo, hay provincias y distritos que rompen un poco con esta imagen. Casi al otro extremo del territorio nacional, el candidato también obtiene un alto porcentaje de votos, alrededor de las regiones de Cajamarca, Huánuco y, en cierto sentido, Áncash.

18 Este orden se repite en todos los gráficos que presentan mapas en la primera vuelta (Gráficos 9-13) y segunda vuelta (Gráfico 15).

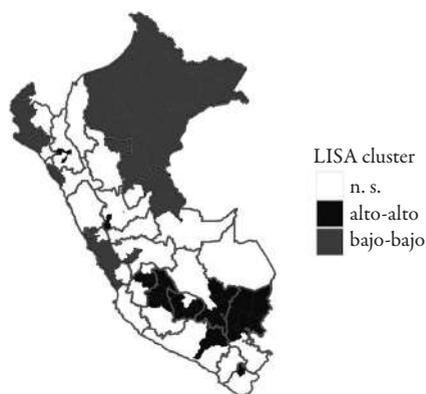
GRÁFICO 8

Mapas coropléticos y LISA - Perú Libre (primera vuelta) a nivel provincial y distrital

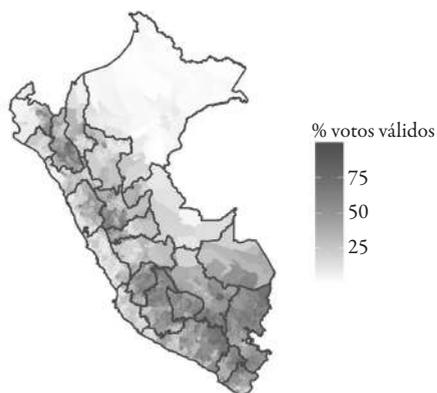
% de votos válidos - Provincial 1V



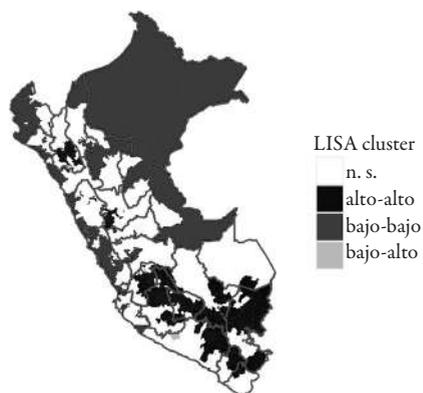
Conglomerados LISA (Provincial (1V))



% de votos válidos - Distrital 1V



Conglomerados LISA (Distrital (1V))



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, el análisis de autocorrelación espacial comprueba que no necesariamente todas estas zonas conforman patrones geográficos. Hay ciertos elementos que reafirman las intuiciones iniciales. El índice global de Moran es significativo, como se indicó anteriormente, para ambos niveles y, además, adquiere un valor de 0,27916 a nivel provincial y 0,44477 a nivel distrital.

Es decir, se encuentra una correlación espacial positiva (por ejemplo, valores similares se agrupan entre sí). Además, en línea con la lectura basada en mapas coropléticos, los mapas LISA (derecha arriba y derecha abajo) efectivamente presentan una importante presencia de núcleos cálidos (alto-alto) en el sur tanto para provincias (39) como para distritos (436).

Pero la imagen dista de ser un sur totalmente homogéneo. Los núcleos cálidos se concentran en la sierra sur, y cruzan provincias y distritos de Puno, Apurímac, Ayacucho y Huancavelica. En cambio, hay una menor presencia de este tipo de patrones geográficos en Cusco, Arequipa, Moquegua y Tacna. Además, la provincia de Puno en el departamento del mismo nombre y también sus distritos destacan por no ser núcleos cálidos.

También existen conglomerados espaciales alto-alto fuera del sur. A nivel provincial, se encuentran núcleos cálidos en Cajamarca (Hualgayoc, San Pablo y Santa Cruz) y Huánuco (Lauricocha y Yarowilca). El análisis distrital detecta núcleos cálidos en estas mismas regiones (51 distritos de Cajamarca y 33 de Huánuco), pero también en distritos de Áncash (Shilla y Amascha en Carhuaz; Huacachi y San Pedro en Huari; Piscobamba, Lucma, Llumpa y Musga en Mariscal Luzuriaga, y Yauya en Carlos Fermín Fitzcarrald).

Ahora bien, se debe recordar que existen patrones geográficos que agrupan unidades territoriales con porcentajes bajos de votación (bajo-bajo, para resumir) y que aparecen en color gris oscuro en los mapas LISA. A nivel provincial, se detectan treinta y tres núcleos fríos que se ubican predominantemente en la zona oriente (regiones amazónicas), en la costa norte y en la capital. El análisis distrital arroja 443 núcleos fríos ubicados de forma similar que las provincias con el mismo patrón geográfico, aunque los distritos también se extienden más allá como en el caso de la costa norte y en la zona que corresponde a Ucayali. Contra intuitivamente, el principal patrón geográfico a nivel distrital para Pedro Castillo es el que concentra geográficamente porcentajes de votación bajos.

Finalmente, como se señaló previamente, una particularidad del mapa LISA a nivel distrital para Castillo es que exhibe un valor atípico bajo-alto (color gris claro en el mapa): el distrito de Cahuacho en la provincia de Caravelí de la región Arequipa. Este patrón geográfico podría ser fácilmente ignorado en un análisis únicamente basado en mapas coropléticos.

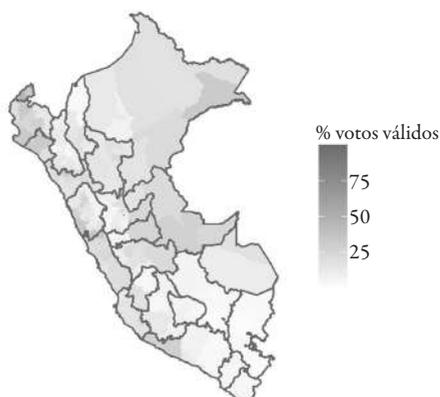
4.1.2 KEIKO FUJIMORI (FUERZA POPULAR)

En el caso de la candidata de Fuerza Popular, lo primero que llama la atención de los mapas coropléticos (izquierda arriba e izquierda abajo en el Gráfico 9) es la baja intensidad en los colores, pese a que se ubicó en segundo lugar después de Castillo. El candidato de Perú Libre ostenta varias provincias y distritos con porcentajes por encima de 75% a su favor, mientras que Fujimori tiene más problemas para concentrar similares porcentajes de votación. Pero, de alguna manera, se podría observar que ella presenta una concentración del voto en unidades territoriales precisamente donde Castillo tuvo menos éxito: Lima, costa norte y, en parte, la Amazonía.

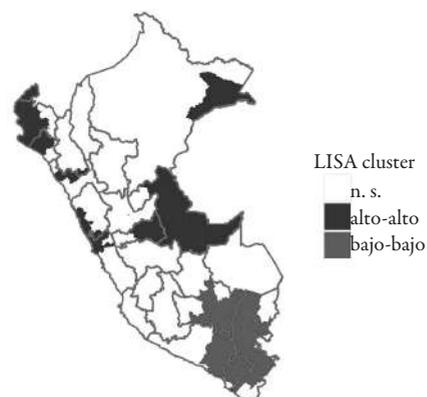
GRÁFICO 9

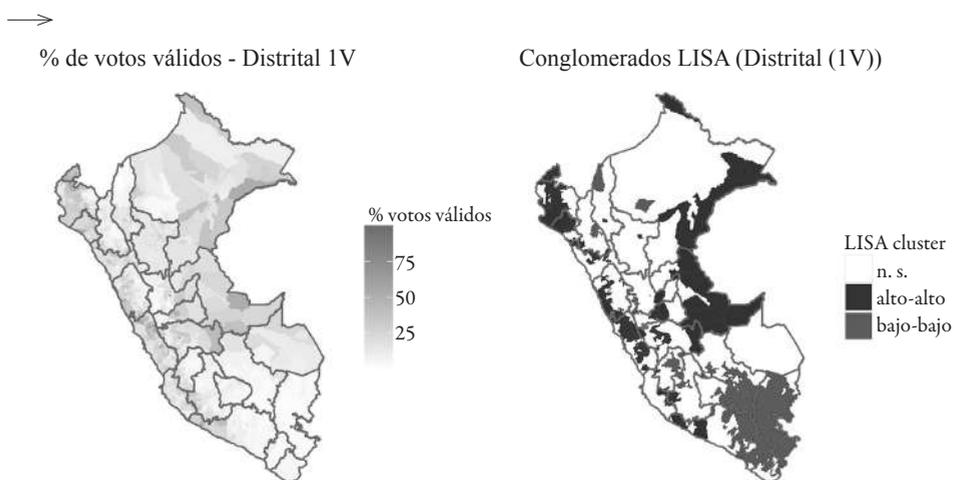
Mapas coropléticos y LISA - Fuerza Popular (primera vuelta) a nivel provincial y distrital

% de votos válidos - Provincial 1V



Conglomerados LISA (Provincial (1V))





Fuente: Elaboración propia.

El análisis de autocorrelación espacial permite determinar con mayor precisión si existen patrones geográficos, de qué tipo y dónde. Como se mencionó, el índice global de Moran es claramente significativo a nivel distrital, pero no tanto a nivel provincial. En otras palabras, probablemente la distribución espacial del voto para Fujimori no es aleatoria (sobre todo a nivel distrital). El estadístico adquiere un valor de 0,47511 (distrital) y 0,17568 (provincial), lo que señala una correlación espacial positiva; es decir, los valores similares se agrupan entre sí, como en los conglomerados alto-alto y bajo-bajo.

El mapa LISA a nivel provincial (derecha arriba en Gráfico 9) determina la presencia de núcleos cálidos (color negro) predominantemente en regiones del norte, como Piura (seis provincias), Tumbes, La Libertad, Lima y Áncash (tres provincias), y Cajamarca y Lambayeque (dos provincias). Sin embargo, Ucayali (tres provincias), Loreto (una provincia) y Pasco (una provincia) también presentan núcleos cálidos. En total, la votación para Fujimori exhibe veinticinco núcleos cálidos.

Si la presencia de patrones geográficos fuera de Lima y la costa norte ya rompe en cierta medida con las intuiciones sobre Fujimori, también llama la atención que su principal patrón geográfico sean los núcleos fríos (color gris). Las treinta y una provincias de este tipo se ubican en el sur del país: once de las

trece provincias de Cusco, diez de las trece provincias de Puno, tres provincias en Tacna y Arequipa, y dos provincias tanto en Moquegua como en Apurímac.

A nivel distrital (mapa LISA a la derecha y abajo del Gráfico 9), se observa una tendencia muy similar. Nuevamente, el patrón geográfico predominante son los núcleos fríos (331) y, por debajo, los núcleos cálidos (275). La ubicación de estos conglomerados es bastante similar a lo descrito para el nivel provincial, incluido un grupo de conglomerados alto-alto en el oriente (incluso con una extensión más clara de Loreto hasta Ucayali y Pasco).

Sin embargo, otros conglomerados distritales rompen más con las intuiciones: el porcentaje de votos válidos para Fujimori también conforma núcleos cálidos en el sur (diez distritos en Arequipa, cinco en Ayacucho y, más hacia al norte, seis en Ica) y núcleos fríos hacia el norte (ocho en Áncash y, podría incluirse, uno tanto en Amazonas como en Loreto). En otras palabras, una idea demasiado parsimoniosa de los patrones geográficos a partir de la observación de mapas coropléticos podría ser engañosa.

4.1.3 RAFAEL LÓPEZ ALIAGA (RENOVACIÓN POPULAR)

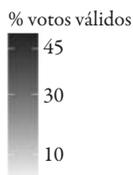
Empezando por Rafael López Aliaga, la escala de los mapas coropléticos de todas las candidaturas que son analizadas en el resto de la sección tuvo que ser ajustada para permitir visualizar diferencias en la votación. De aquí en adelante, los colores más intensos se aproximan a 45% o más. Esta decisión responde a los porcentajes bastante reducidos de las cuatro candidaturas, sobre todo, cuando se desagregan a nivel subnacional. Una mirada panorámica de estos mapas (izquierda arriba e izquierda abajo en el Gráfico 10) sugiere que los porcentajes más altos de votación se concentran alrededor de Lima, regiones del norte y, en cierta medida, Pasco.

Cuando se analiza la autocorrelación espacial, se debe recordar que el índice global de Moran es claramente significativo para el nivel distrital y posiblemente significativo para el nivel provincial. En este sentido, es probable que la distribución espacial no sea aleatoria en ninguno de estos ámbitos territoriales y, en este sentido, existen patrones geográficos. Además, el estadístico toma un valor de 0,20628 a nivel provincial y 0,36719 a nivel distrital, lo que sugiere nuevamente una autocorrelación espacial positiva.

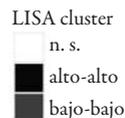
GRÁFICO 10

Mapas coropléticos y LISA - Renovación Popular a nivel provincial y distrital

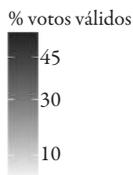
% de votos válidos - Provincial



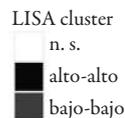
Conglomerados LISA (Provincial)



% de votos válidos - Distrital



Conglomerados LISA (Distrital)



Fuente: Elaboración propia.

El mapa LISA para provincias (arriba y a la derecha en el Gráfico 10) muestra, como ya se señaló previamente, que predominan los conglomerados bajo-bajo (veinticinco observaciones), aunque seguidos de cerca por los conglomerados alto-alto (veinticuatro observaciones). Los primeros se concentran principalmente en

las regiones Puno, Cusco, Ayacucho y otras provincias de regiones contiguas a las mencionadas. Pero también se encuentran tres provincias ubicadas más al norte que son núcleos fríos, todas pertenecientes a Áncash. En cambio, los núcleos cálidos se ubican en Lima, Ica y regiones de la costa norte (La Libertad, Lambayeque, Piura), pero también en la sierra central (Pasco, Huánuco y Junín). Nuevamente, se encuentra un patrón geográfico que escapa de las intuiciones: la votación para un candidato calificado de extrema derecha, ultraderecha o conservador como López Aliaga conforma conglomerados fuera de Lima y en la costa norte.

El mapa de conglomerados para el nivel distrital (abajo y a la derecha en el Gráfico 10) tiene básicamente los mismos patrones geográficos que el mapa LISA provincial. En este caso, sí puede notarse una predominancia de núcleos cálidos (237 distritos) ubicados principalmente en Lima (79 observaciones), Huánuco (veintiocho observaciones), Lambayeque (veintitrés observaciones), La Libertad (veintiún observaciones), Ica (diecinueve observaciones), Junín (diecisiete observaciones) y otras ocho regiones. Como consecuencia, se confirma una presencia importante de conglomerados alto-alto que escapan de Lima y la costa norte. Por su parte, los núcleos fríos de nivel distrital son 164 y comparten el patrón geográfico provincial ya mencionado. Pero hay una notable diferencia: existen doce distritos con el patrón bajo-bajo que se ubican en Loreto.

4.1.4 HERNANDO DE SOTO (AVANZA PAÍS)

Los mapas coropléticos (arriba izquierda y abajo izquierda en el Gráfico 11) anticipan poco sobre el candidato Hernando de Soto, salvo que concentra sus votos en, sobre todo, la costa peruana y que sus porcentajes más altos se ubican en la provincia de Arequipa. Por contraste, los mapas de conglomerados (arriba derecha y abajo derecha en el Gráfico 11) llaman la atención por la ausencia relativa de patrones geográficos cuando se compara con el análisis espacial para las anteriores candidaturas. Pero se debe recordar que el índice global de Moran es altamente significativo a nivel provincial y distrital (con un valor para el estadístico de 0,23812 y 0,41375, respectivamente). Es decir, se rechaza la hipótesis nula de total aleatoriedad.

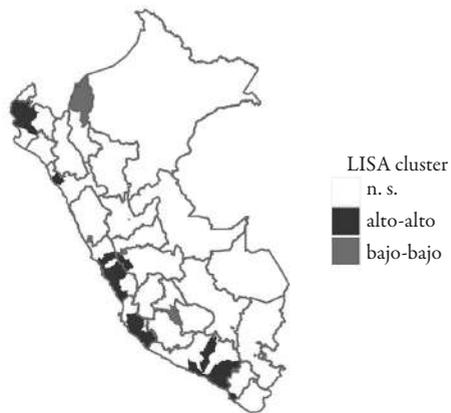
GRÁFICO 11

Mapas coropléticos y LISA - Avanza País a nivel provincial y distrital

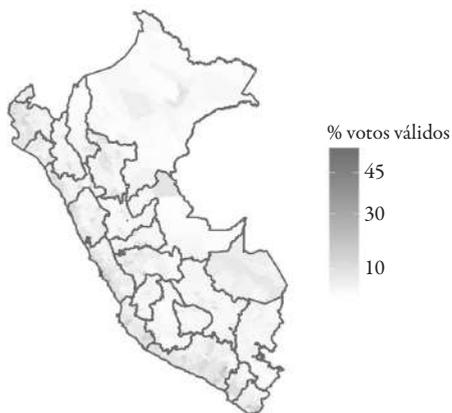
% de votos válidos - Provincial



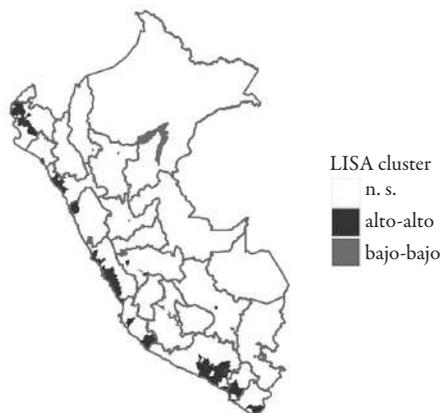
Conglomerados LISA (Provincial)



% de votos válidos - Distrital



Conglomerados LISA (Distrital)



Elaboración propia.

El mapa LISA, a nivel provincial, (arriba y a la derecha del Gráfico 11) muestra dieciocho núcleos cálidos ubicados principalmente en Lima, Piura y Arequipa. Es decir, los conglomerados alto-alto están predominantemente ubicados de sur a norte en la costa. En cambio, un total de cuatro núcleos fríos se ubican en

las provincias de Sucre, Víctor Fajardo y Vilcas Huamán en Ayacucho y Condorcanqui en Amazonas. Es difícil imaginar una discusión sobre estos conglomerados bajo-bajo en ausencia de un análisis de autocorrelación espacial.

A nivel distrital, el mapa LISA, ubicado en la esquina inferior derecha del Gráfico 11, muestra un patrón geográfico muy similar para los núcleos cálidos. Un total de 203 distritos de interés se ubican en el cuadrante alto-alto predominante en la costa, de sur a norte, pero incluye no solo unidades territoriales en regiones mencionadas en el análisis provincial, sino, también, núcleos cálidos distritales en regiones como Tacna y Áncash. En cambio, únicamente hay nueve distritos de interés que se ubican en el cuadrante bajo-bajo: seis en el departamento de Ayacucho y dos en Loreto.

4.1.5 YONHY LESCANO (ACCIÓN POPULAR)

Los mapas coropléticos para la votación de Lescano (arriba izquierda y abajo izquierda en el Gráfico 12) muestran una concentración de votos en la región Puno, su región natal, y que lo eligió como Congresista de la República en el pasado. También se encuentra un porcentaje alto de votos en algunas provincias y distritos de Loreto.

Por su parte, el análisis espacial revela un índice global de Moran que es claramente significativo a nivel distrital (pseudovalor p de 0,00001), pero que es mucho menos significativo a nivel provincial (pseudovalor p de 0,02413). En este sentido, no se puede rechazar la hipótesis nula de total aleatoriedad a nivel provincial. El estadístico a nivel distrital, el único al que se debería prestar atención por la significancia, es 0,38481 e indica cierta correlación espacial positiva (los valores similares se agrupan entre sí).

Los mapas LISA (cuadrante superior derecho e inferior derecho del Gráfico 12) destacan por mostrar menos patrones geográficos que en el caso de las candidaturas previas. Por un lado, el mapa LISA provincial (arriba y a la izquierda) muestra catorce núcleos cálidos, ubicados en doce de las trece provincias de la región Puno y dos de las tres provincias de la región de Moquegua. Por otro lado, hay dos núcleos fríos provinciales hacia el norte: la provincia de Cajamarca y Hualgayoc en Cajamarca.

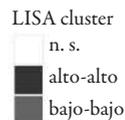
GRÁFICO 12

Mapas coropléticos y LISA - Acción Popular a nivel provincial y distrital

% de votos válidos - Provincial



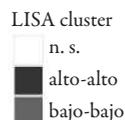
Conglomerados LISA (Provincial)



% de votos válidos - Distrital



Conglomerados LISA (Distrital)



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, el mapa de conglomerados a nivel distrital (abajo y a la derecha en el Gráfico 12) muestra 180 núcleos cálidos. Al igual que en el nivel provincial, estos distritos se ubican claramente en la región Puno (102 distritos) a

lo largo de doce de sus trece provincias. El resto de distritos que responden a un patrón alto-alto se ubican en diferentes regiones (como Moquegua, Tacna, Huancavelica, Pasco, Junín y La Libertad) y, también, en claro contraste con LISA provincial, en Loreto, Amazonas y San Martín.

Los núcleos fríos distritales constituyen un importante número (109 en total), muchos de ellos ubicados en el norte del país. Estos distritos con un patrón geográfico bajo-bajo se ubican predominantemente en Cajamarca (treinta y una observaciones), Lima (dieciséis observaciones), La Libertad (quince observaciones), Áncash (once observaciones), Ayacucho (diez observaciones) y Piura (ocho observaciones). Pero también se encuentran en Huánuco (cinco observaciones), Amazonas (cuatro observaciones), Tumbes (dos observaciones), Apurímac (dos observaciones) y, con una observación cada uno, Loreto, Pasco, Callao, San Martín y Cusco.

En suma, es interesante observar que un candidato usualmente calificado como de izquierda y conservador efectivamente exhibe conglomerados alto-alto en el sur. Pero la ubicación de otros conglomerados del mismo tipo (sobre todo en el oriente) podrían romper un poco con las expectativas. También vale la pena destacar que algunos de sus conglomerados bajo-bajo se ubican en Ayacucho o en Cusco (el distrito de Ocongate, provincia de Quispicanchi y departamento del Cusco); es decir, un tanto en contrasentido con las ideas prevalecientes sobre patrones geográficos.

4.1.6 VERÓNICA MENDOZA (JUNTOS POR EL PERÚ)

Por último, se analiza la votación para Verónica Mendoza, quien recibió el menor porcentaje de votos en los resultados de las candidaturas incluidas en el presente estudio. Los mapas coropléticos (arriba y abajo a la izquierda del Gráfico 13) a nivel provincial y distrital sugieren una ligera tendencia en las regiones de Ucayali, Lima, Ayacucho y Áncash, sin embargo, lo que más llama la atención es la votación concentrada en la región Cusco.

El índice global de Moran es fuertemente significativo para el nivel distrital y significativo para el nivel provincial. Además, los valores del estadístico para el nivel provincial y distrital son 0,20373 y 0,45508, respectivamente.

Por este motivo, es probable estar otra vez ante la presencia de una correlación espacial positiva.

Si pasamos al mapa LISA provincial (arriba a la derecha del Gráfico 13), se identifican un total de 19 núcleos cálidos. Estos se ubican en todas las provincias de Cusco (con excepción de Espinar), las provincias centro y sur de Apurímac, Parinacochas (Ayacucho) y La Unión (Arequipa). Por otra parte, las seis provincias que son núcleos fríos se encuentran en Cajamarca y Huánuco. En este sentido, los patrones geográficos alto-alto corresponden de alguna manera con lo esperado para una candidata de izquierda (concentración en el sur), mientras los patrones bajo-bajo resultan de alguna manera inesperados (como se dijo anteriormente, no suelen ser parte de los razonamientos sobre patrones espaciales).

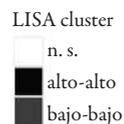
GRÁFICO 13

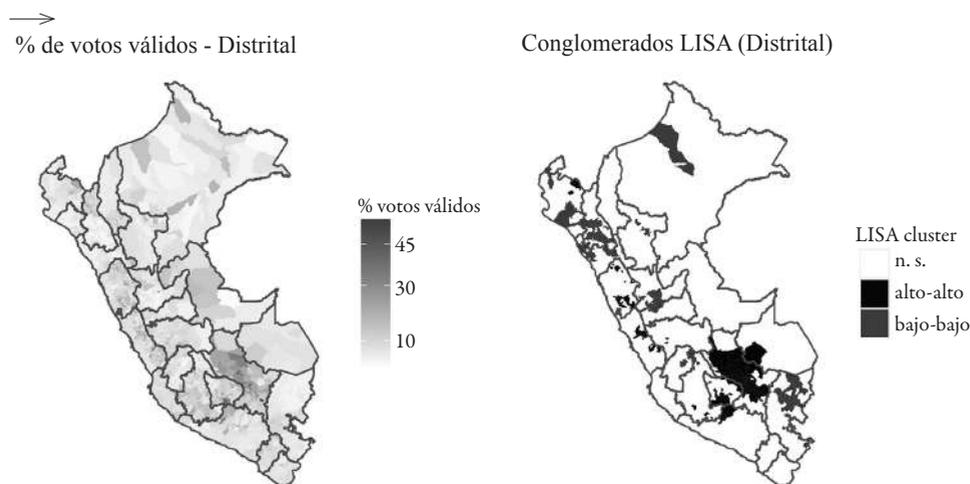
Mapas coropléticos y LISA - Juntos por el Perú a nivel provincial y distrital

% de votos válidos - Provincial



Conglomerados LISA (Provincial)





Fuente: Elaboración propia.

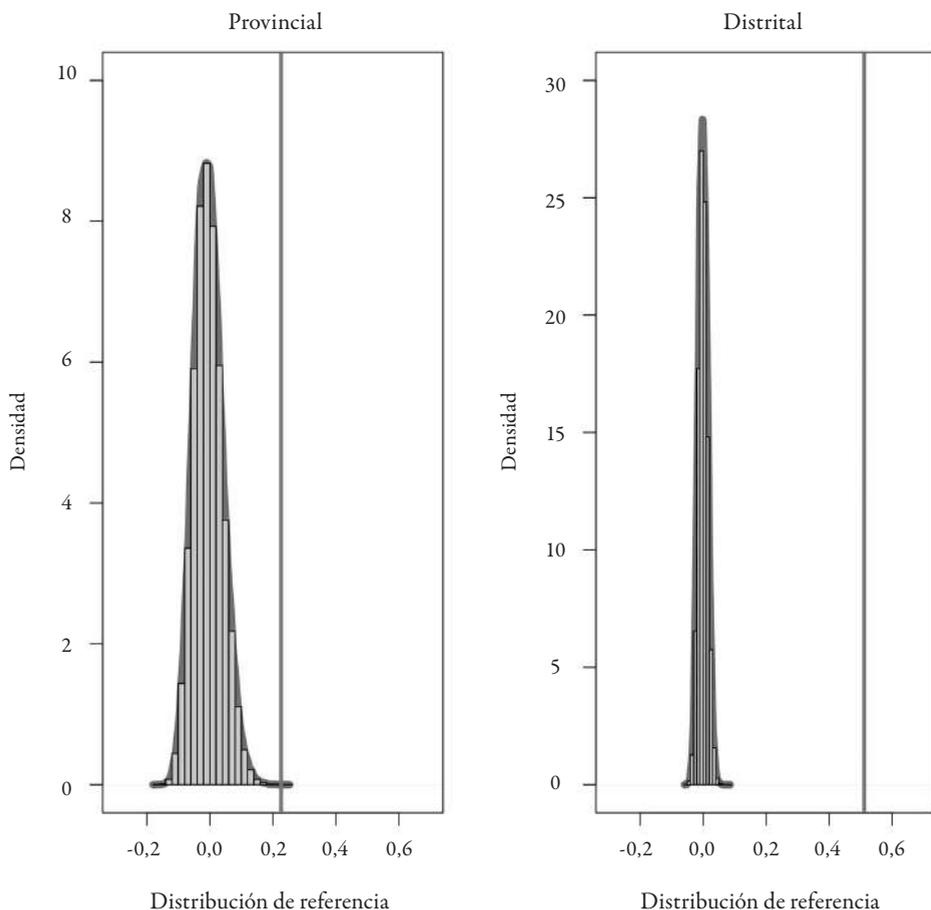
El análisis distrital (mapa LISA situado abajo y a la derecha) identifica 181 núcleos cálidos, nuevamente concentrados en Cusco y las regiones mencionadas en el análisis provincial (Ayacucho, Apurímac y Arequipa). Sin embargo, los conglomerados alto-alto para esta candidata también se ubican en distritos de las regiones de Lima, Áncash, Madre de Dios, Junín y Piura. Es decir, LISA distrital expande el universo de núcleos cálidos fuera del sur del país. Por su parte, los 135 conglomerados bajo-bajo están bastante dispersos en el territorio nacional. Pero llama la atención que existan 17 núcleos fríos localizados en Puno; es decir, precisamente en el sur del país.

5. ANÁLISIS DE RESULTADOS: SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL

La segunda vuelta fue disputada entre las candidaturas de Castillo (Perú Libre) y Fujimori (Fuerza Popular). En la medida que el análisis utiliza como variable el porcentaje de votos válidos, los resultados para cada candidata o candidato son una suerte de espejo del otro. Entonces, para evitar duplicidad en los gráficos se optó por incluir únicamente aquellos que corresponden a la votación hacia Castillo (Perú Libre). Sin embargo, debe tomarse en cuenta que este análisis también refleja los resultados (en sentido inverso) para Fujimori (Fuerza Popular): los núcleos fríos para Perú Libre (Pedro Castillo) son los núcleos cálidos para Fuerza Popular (Keiko Fujimori) y viceversa.

GRÁFICO 14

Resultados del índice global de Moran y distribución de referencia a nivel provincial



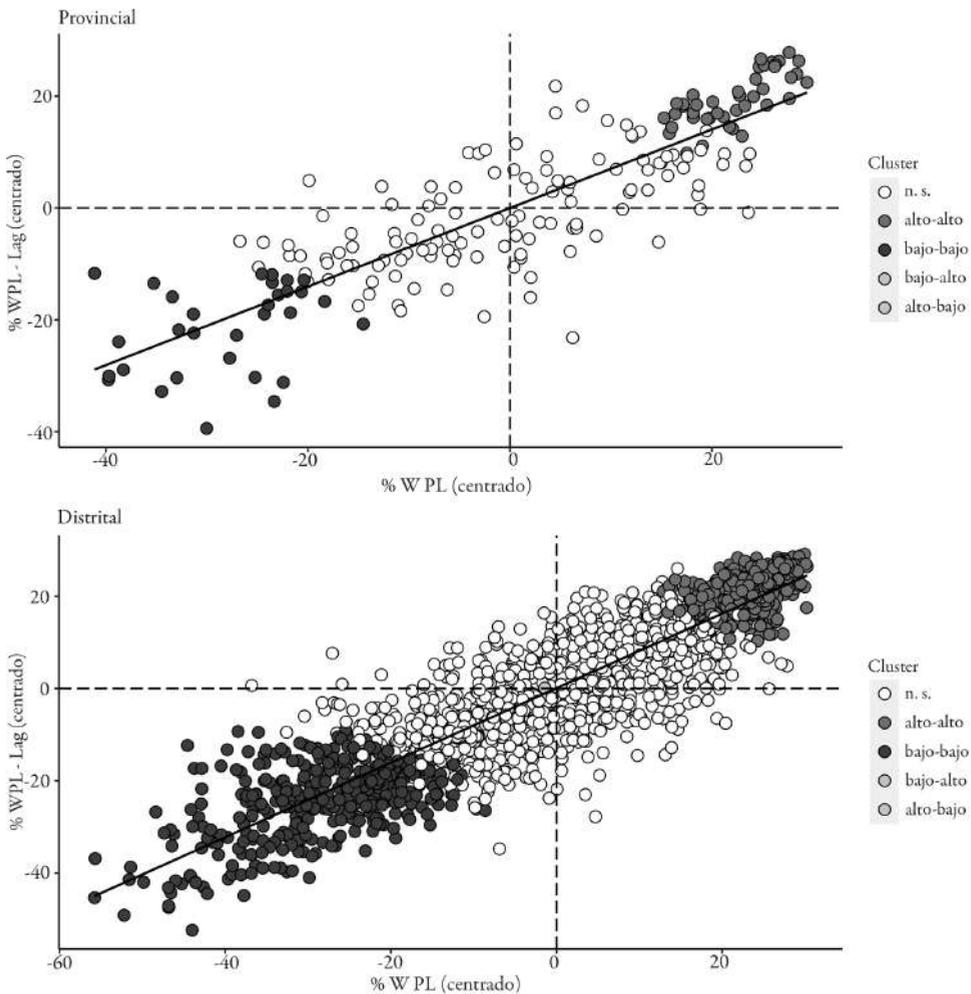
Fuente: Elaboración propia.

Como se indicó en la sección anterior, interpretar el índice global de Moran requiere empezar por determinar la seudosignificancia estadística. El Gráfico 14 presenta dos histogramas en los que el valor del estadístico de la verdadera data (línea vertical en gris) se compara con la distribución de referencia obtenida a través de las simulaciones Monte Carlo (línea curva en negro). El histograma de la izquierda muestra los resultados a nivel provincial, mientras que el histograma de la derecha corresponde al nivel distrital. En ambos casos, se rechaza

la hipótesis nula de completa aleatoriedad espacial. La posición del estadístico, claramente a la derecha de la distribución de referencia, sugiere una fuerte significancia estadística. Además, el pseudovalor p es 0,00002 para el nivel provincial y 0,00001 para el nivel distrital. Es decir, prácticamente ninguno (para el nivel provincial) o ninguno (para el nivel distrital) de los estadísticos computados a partir de las simulaciones excede el verdadero valor del estadístico.

GRÁFICO 15

Gráficos de dispersión del índice de Moran a nivel provincial y distrital



Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo con estos resultados estadísticamente significativos, los valores del índice global de Moran a nivel provincial y distrital son 0,22626 y 0,51076, respectivamente. Ambos valores indican la presencia de una correlación espacial positiva. Es decir, los valores similares suelen agruparse entre sí.

El Gráfico 15 muestra dos mapas de dispersión que también permiten visualizar la correlación espacial positiva a nivel provincial (arriba) y nivel distrital (abajo). Como en el caso del análisis de primera vuelta, otra ventaja de este gráfico es que hace posible observar los cuadrantes con diferentes tipos de conglomerados (o valores atípicos espaciales) y las unidades de análisis (provincias y distritos) que son de interés estadístico. En esta segunda vuelta, también se advierte la presencia de un valor atípico bajo-alto (burbuja gris claro) en el ámbito distrital y la ausencia de valores atípicos alto-bajo (color gris) en cualquier nivel. En cambio, predominan los núcleos cálidos (41 provinciales y 196 distritales) y núcleos fríos (31 provinciales y 212 distritales).

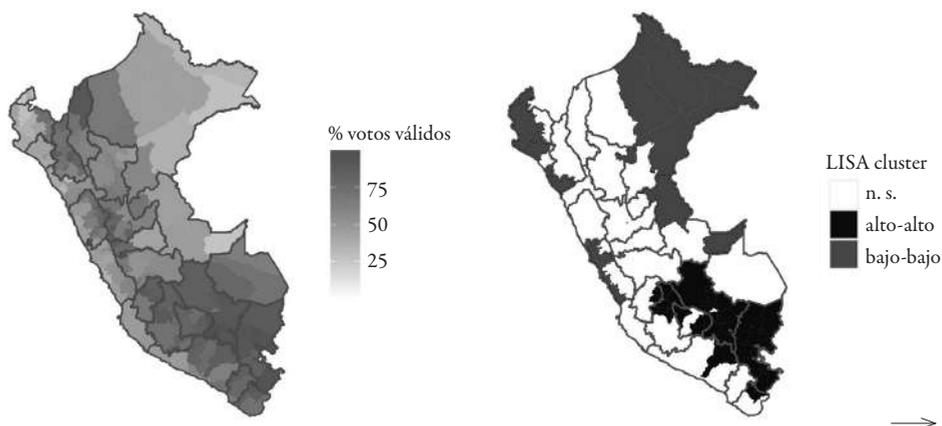
Ahora bien, ¿dónde se ubican ambos tipos de conglomerados? Nuevamente, los mapas coropléticos y los mapas de valores LISA permiten responder esa pregunta. El Gráfico 16 presenta un panel con cuatro mapas: dos coropléticos (izquierda) y dos con los valores LISA (derecha), dos provinciales (arriba) y dos distritales (abajo). De esta manera, se puede visualizar la ubicación de la autocorrelación espacial de interés.

GRÁFICO 16

Mapas coropléticos y LISA - Perú Libre a nivel provincial y distrital

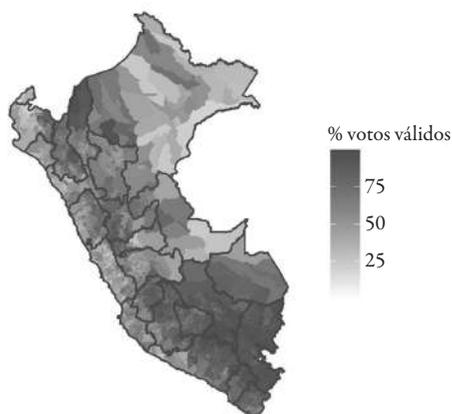
% de votos válidos - Provincial 2V

Conglomerados LISA (Provincial 2V)

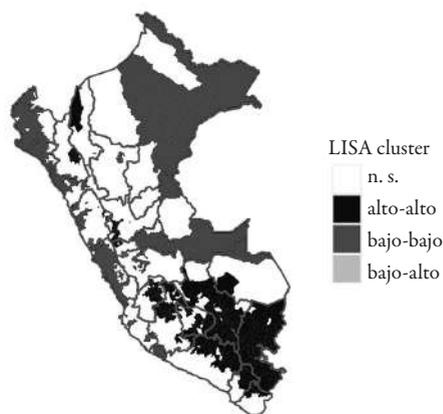




% de votos válidos - Distrital 2V



Conglomerados LISA (Distrital 2V)



Fuente: Elaboración propia.

Los mapas coropléticos efectivamente permiten visualizar una fuerte concentración del voto a favor de Castillo en el sur, pero también en otras partes del territorio como algunas unidades territoriales en Loreto, Cajamarca, Amazonas y Huánuco. También se advierte una fuerte concentración del voto a favor de Fujimori en gran parte de Loreto, Ucayali, la costa norte y Lima.

El mapa LISA a nivel provincial (arriba y a la derecha en el Gráfico 16) comprueba la presencia de 42 unidades territoriales en el cuadrante alto-alto en el sur (sobre todo, sierra sur) del país. Estos núcleos cálidos se expanden incluso más allá de lo ya conseguido por Castillo en primera vuelta: parte de Tacna y Arequipa, todo Puno, casi todo Cusco y partes de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica. Sin embargo, ya no se encuentra este tipo de patrón geográfico en Cajamarca y Huánuco como en la primera vuelta. Leyendo el gráfico para la otra candidata, estos datos señalan con poca sorpresa la presencia predominante de conglomerados bajo-bajo para Fujimori en la sierra sur.

Por su parte, los treinta y un núcleos fríos detectados en el análisis se concentran, como podría esperarse, en Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Lima y Callao. Sin embargo, también hay núcleos fríos para

Castillo —esto es, núcleos cálidos para Fujimori— que rompen con la dicotomía sierra sur-costa norte. Un total de ocho clusters se concentran en provincias de regiones amazónicas, como Maynas, Loreto, Mariscal Ramón Castilla, Requena y Putumayo (Loreto), San Martín (San Martín) y Coronel Portillo y Purús (Ucayali).

El análisis de conglomerados distritales (mapa LISA de abajo y a la izquierda) pinta una imagen aún más compleja. Nuevamente se encuentran núcleos cálidos en el sur que se expanden también hacia distritos de Moquegua y de Madre de Dios, como se observó para la primera vuelta electoral en la votación a Castillo. También hay núcleos cálidos para Castillo (y, en consecuencia, núcleos fríos para Fujimori) fuera del sur del país en Huánuco (veinticinco distritos), Cajamarca (diecinueve distritos) y Áncash (nueve distritos). En total, el patrón geográfico alto-alto para Castillo (y bajo-bajo para Fujimori) abarca 435 distritos.

Los núcleos de los conglomerados bajo-bajo para Castillo son un total de 367 distritos. Estas observaciones se extienden por Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Lima, Callao, Ica y Arequipa; es decir, nuevamente por toda la costa. Pero varios distritos identificados como parte de este cuadrante bajo-bajo se encuentran en otras zonas del territorio. De nuevo, se encuentran distritos pertenecientes a regiones amazónicas como Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios y Amazonas. Además, hay núcleos fríos en diecinueve distritos en Junín, siete en Pasco, y uno en Cajamarca (distrito de San Benito, provincia de Contumazá). Entonces, así como hay conglomerados alto-alto fuera del sur, existen conglomerados bajo-bajo en el sur. Esta capa adicional de complejidad para los razonamientos sobre patrones geográficos fue también mencionada para el análisis de la votación de Castillo en primera vuelta.

Vale la pena llamar la atención sobre la importancia de un análisis desagregado a nivel distrital para detectar diferentes tipos de conglomerados en una misma región: por ejemplo, en Madre de Dios, Arequipa y Cajamarca. También resalta que los núcleos cálidos para Fujimori (es decir, aquellos que se identificaron como núcleos fríos para Castillo) son el patrón geográfico predominante para su candidatura en segunda vuelta.

Por último, el análisis distrital vuelve a mostrar un patrón geográfico poco común: un valor atípico ubicado en el distrito de Ilo, provincia de Ilo,

departamento de Moquegua. Este es un valor atípico bajo-alto para Castillo, como también se había detectado en la primera vuelta en una locación diferente. Sin embargo, resulta ser un valor atípico alto-bajo para Fujimori, con lo cual se encuentran los cuatro tipos de patrones geográficos en las elecciones presidenciales de 2021 en Perú.

6. CONCLUSIONES

Este artículo presentó un análisis exploratorio de datos espaciales para las elecciones presidenciales de 2021 (primera y segunda vuelta) a nivel provincial y distrital. El análisis se basó en el concepto de autocorrelación espacial, el cálculo del índice global y local de Moran, gráficos de densidad y dispersión, así como mapas coropléticos y de conglomerados LISA. De esta manera, ha sido posible complejizar —aunque de ninguna manera descartar del todo— la idea fuertemente arraigada de un territorio dividido en dos: la costa norte y Lima frente al sur.

En primer lugar, se detectó que no existe un único tipo de patrón geográfico en las recientes elecciones presidenciales. A diferencia de lo que se suele señalar en el debate público y académico, la geografía electoral no se reduce a unidades territoriales con porcentajes de votación altos para una candidatura que se agrupan entre sí (conglomerados alto-alto). Si bien todas las candidaturas incluidas en el análisis muestran este patrón geográfico, también se encuentra que los conglomerados bajo-bajo (unidades territoriales con porcentajes bajos hacia una candidatura que se agrupan en el territorio nacional) son bastante comunes.

Incluso, aunque prácticamente excepcionales, se han encontrado patrones geográficos como los denominados valores atípicos: dos unidades territoriales en el cuadrante bajo-alto (votación de primera y segunda vuelta para Castillo) y uno alto-bajo (votación de segunda vuelta para Fujimori). Esto quiere decir que los cuatro tipos de patrones geográficos están presentes en Perú.

Un segundo punto, relacionado con el anterior, es que el patrón geográfico bajo-bajo (núcleos fríos) para algunas candidaturas es precisamente el más importante, porque supera en número a la cantidad de núcleos cálidos encontrados. Este es el caso de la votación hacia Castillo (primera vuelta desagregada a nivel distrital), Fujimori (primera vuelta a nivel provincial y distrital,

y segunda vuelta a nivel provincial y distrital) y López Aliaga (desagregado a nivel provincial).

Al margen de que estos núcleos fríos no predominan para otras candidaturas, en un contexto político como el peruano marcado por partidos políticos débiles y una alta fragmentación, cobra sentido enfocarse en grupos de provincias o distritos que no votan fuertemente por una candidatura. Es decir, observar patrones geográficos donde se concentra la debilidad y no la fortaleza.

En tercer lugar, algunos de los hallazgos empíricos van en contrasentido de una imagen demasiado parsimoniosa sobre patrones geográficos. Una de las conclusiones más importantes es que las unidades territoriales en regiones amazónicas también deben entrar en la discusión. Se encuentran conglomerados espaciales alto-alto ubicados hacia el oriente para la votación de Fujimori (primera y segunda vuelta) y Lescano (únicamente a nivel distrital). De la misma manera, otros de los hallazgos son los conglomerados bajo-bajo en oriente para Castillo (primera y segunda vuelta) y, en cierto sentido, para Mendoza, López Aliaga y De Soto.

De este análisis también debe quedar claro que zonas del territorio como norte o costa norte, Lima, sur o sierra sur, u oriente son heurísticas útiles para señalar ciertas tendencias, pero no son categorías territoriales totalmente coherentes ni internamente homogéneas. Existe una importante variación dentro de estas zonas. Por ejemplo, hay núcleos tanto cálidos como fríos en el sur para prácticamente todas las candidaturas en primera o segunda vuelta, pero evidentemente no cubren todo el sur. Es cierto que algunas candidaturas concentran un tipo particular de núcleo (frío o caliente) en el sur, pero no deja de ser estimulante en términos académicos notar que hay variación dentro de estas tendencias y preguntarse por qué ocurren.

Cuarto, en línea con lo señalado, la asociación entre tipos de candidaturas y locación de conglomerados espaciales es una buena aproximación, pero dista de ser perfecta. Efectivamente, se encuentran a candidatas o candidatos con un perfil cercano como Castillo (primera y segunda vuelta), sin embargo, Lescano y Mendoza concentraron conglomerados alto-alto en el sur, mientras que otro grupo, como Fujimori, López Aliaga y De Soto concentraron conglomerados alto-alto en Lima y costa norte. No obstante, esta imagen deja de lado no solo

las regiones amazónicas, otro tipo de patrones geográficos y la homogeneidad de las zonas mencionadas (como ya se ha señalado), sino también los conglomerados que rompen con este patrón.

En el análisis, se presentan conglomerados alto-alto de Mendoza en la costa norte y Lima, y conglomerados bajo-bajo para Mendoza y Lescano en el sur. Asimismo, conglomerados alto-alto para López-Aliaga fuera de Lima y la costa norte; conglomerados alto-alto en el sur y bajo-bajo en el norte y, finalmente, conglomerados alto-alto para Castillo en el norte y bajo-bajo en el sur.

Finalmente, en términos más generales, el trabajo llama la atención sobre la presencia de dependencia espacial entre unidades territoriales en Perú cuando se estudian los resultados electorales presidenciales de 2021. Como consecuencia, cualquier modelo estadístico que se implemente usando data desagregada a nivel subnacional no puede partir del supuesto generalizado en modelos de regresión y afines de que las observaciones son “independientes e idénticamente distribuidas” o IDD (por sus siglas en inglés). Se necesitarán técnicas que incluyan esta parte territorial del proceso de generación de la data en los modelos. Algo similar podría decirse de estudios cualitativos: las posibles interacciones entre unidades territoriales no deberían omitirse.

De todo lo mencionado, varias preguntas quedan pendientes debido a las limitaciones del análisis. Como el estudio está limitado a las más recientes elecciones presidenciales, queda pendiente estudiar cuáles eran los patrones geográficos en años anteriores y qué tan estables son en el tiempo.

En la medida que el estudio es descriptivo y no explicativo, ¿cuáles son las causas de los núcleos cálidos, pero también de los núcleos fríos? ¿Estos patrones similares se generan por causas similares en las unidades territoriales o por la propagación o difusión de una unidad territorial a otra (HARBERS E INGRAM 2019, 69)? ¿Por qué dentro de ciertas zonas más o menos coherentes se generan excepciones? ¿Por qué y cómo ciertos perfiles de candidaturas rompen con sus patrones geográficos en algunas provincias y distritos?

Por último, sobre la agrupación de unidades territoriales disímiles, ¿por qué algunos distritos conforman valores atípicos? ¿Cuáles son las razones de que

estos patrones geográficos sean tan excepcionales en el país? A diferencia de lo que se encuentra en Perú, estudios sobre otros países muestran que estos valores atípicos son más comunes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anselin, Luc. 1988. *Spatial Econometrics: Methods and Models*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Anselin, Luc. 1995. "Local indicators of spatial association–LISA". *Geographical Analysis*, 27(2), 93–115. DOI: 10.1111/j.1538-4632.1995.tb00338.x
- Anselin, Luc. 2005. *Exploring Spatial Data™ with GeoDa: A Workbook*. Illinois: Urbana-Champaign, IL, Center for Spatially Integrated Social Science, University of Illinois.
- Anselin, Luc. 2020. "Visualizing Spatial Autocorrelation". https://geodacenter.github.io/workbook/5a_global_auto/lab5a.html
- Aragón, Jorge, y María Gracia Becerra. 2016. "El estudio de la política subnacional en el Perú: posibilidades, avances y desafíos". *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6): 11-17.
- Aragón, Jorge, y José Luis Incio. 2014. "La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014". *Revista de Análisis y Crítica Argumentos*, 8(5): 16-30.
- Arévalo, Rosa, y Paolo Sosa Villagarcía. 2016. "¿Autoritarismo subnacional en países unitarios? Una reflexión sobre dos casos peruanos (2006-2014)". *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6): 115-143. DOI: 10.18800/rcpg.201602.006
- Assunção, Renato M., y Edna A. Reis. 1999. "A new proposal to adjust Moran's I for Population Density". *Statistics in Medicine*, 18(16): 2147-2162. DOI: 10.1002/(SICI)1097-0258(19990830)18:16<2147::AID-SIM179>3.0.CO;2-I
- Barrenechea, Rodrigo. 2014. *Becas, bases y votos: Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*. Lima: IEP.
- Basadre Grohmann, Jorge. 1973. *El azar en la historia y sus límites. Con un apéndice: la serie de probabilidades dentro de la emancipación peruana*. Lima: Edic. P.L Villanueva.
- Batlle, Margarita. 2009. "Distribución territorial de los apoyos electorales en América Latina: Los casos de Ecuador, Perú y Honduras (1979-2006)". *Análisis Político* (septiembre-diciembre), 22(67): 3-20.
- BBC. 2021. "Elecciones en Perú: el mapa que explica la división del voto entre el "sur antisistema" favorable a Castillo y las ciudades que votaron por Fujimori", Junio 8. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57394794>

- Beck, Nathaniel, Kristian Gleditsch, y Kyle Beardsley. 2006. "Space Is More than Geography: Using Spatial Econometrics in the Study of Political Economy". *International Studies Quarterly*, 50(1): 27-44.
- Benjamin, Daniel J., James O. Berger, Magnus Johannesson, Brian A. Nosek, Eric-Jan Wagenmakers, Richard Berk, Kenneth A. Bollen, Björn Brembs, Lawrence Brown, Colin Camerer, David Cesarini, Christopher D. Chambers, Merlise Clyde, Thomas D. Cook, Paul De Boeck, Zoltan Dienes, Anna Dreber, Kenny Easwaran, Charkes Efferson, Ernst Fehr, Fiona Fidler, Andy P. Field, Malcolm Forster, Edward I. George, Richard Gonzalez, Steven Goodman, Edwin Green, Donald P. Green, Anthony G. Greenwald, Jarrod D. Hadfield, Larry V. Hedges, Leonhard Held, Teck Hua Ho, Herbert Hoijtink, Daniel J. Hruschka, Kosuke Imai, Guido Imbens, John P. A. Ioannidis, Minjeong Jeon, James Holland Jones, Michael Kirchler, David Laibson, John List, Roderick Little, Arthur Lupia, Edouard Machery, Scott E. Maxwell, Michael McCarthy, Don A. Moore, Stephen L. Morgan, Marcus Munafó, Shinichi Nakagawa, Brenda Nyhan, Timothy H. Parker, Luis Pericchi, Marco Perugini, Jeff Rouder, Judith Rousseau, Victoria Savalei, Felix D. Schönbrodt, Thomas Sellke, Betsy Sinclair, Dustin Tingley, Trisha Van Zandt, Simine Vazire, Duncan J. Watts, Christopher Winship, Robert L. Wolpert, Yu Xie, Cristobal Young, Jonathan Zinman, y Valen E. Johnson. 2018. "Redefine Statistical Significance". *Nature Human Behaviour*, 2(1): 6-10. DOI: 10.1038/s41562-017-0189-z
- Bivand, Roger, y David Wong. 2018. "Comparing Implementations of Global and Local Indicators of Spatial Association". *Test*, 27(3): 716-748. DOI: 10.1007/s11749-018-0599-x
- Bonilla, Heraclio. 1984. *Guano y burguesía en el Perú*. Lima: IEP.
- Caldas de Castro, Marcia, y Burton Singer. 2006. "Controlling the False Discovery Rate: A New Application to Account for Multiple and Dependent Tests in Local Statistics of Spatial Association". *Geographical Analysis*, 8(2): 180-208. DOI: 10.1111/j.0016-7363.2006.00682.x
- Cliff, Andrew D., y Keith Ord. 1981. "Spatial processes: Models and applications". *Cartography*, 13(1): 59-64. DOI: 10.1080/00690805.1983.10438243
- Córdova Aquino, Beatriz Pilar, y José Luis Incio Coronado. 2013. "La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú". *Papel Político*, 18(2): 415-436.
- Cotler, Julio. 1978. "Clases, estado y nación en el Perú". *Histórica*, 2(1): 99-101.

- Cotler, Julio, Marisa Glave Remy, Romeo Grompone, y María Isabel Remy. 2009. *Poder y cambio en las regiones*. Lima: IEP.
- Cueva, Carla, Noelia Chávez, Daniel Encinas, y Mariana Ramírez. 2016. “Democracia y territorio en países unitarios. Una agenda de investigación pendiente”. *Revista de Ciencia Política Politai*, 7(13): 139-141.
- Darmofal, David. 2006. *Spatial Econometrics and Political Science*. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=F2DD0A2897746374E8414E9012086D9B?doi=10.1.1.536.405&rep=rep1&type=pdf>
- Darmofal, David. 2015. *Spatial Analysis for the Social Sciences (Analytical Methods for Social Research)*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781139051293
- De Gramont, Diane. 2010. “¿Se está quedando Lima detrás? Las elecciones regionales de noviembre de 2006 y el ascenso de los movimientos regionales en el Perú”. *Revista de Ciencia Política Politai*, 1(1): 56-72.
- Došek, Tomáš. 2019. *La persistencia de los caudillos locales en América Latina*. Tesis de doctorado. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Efron, Bradley, y Trevor Hastie. 2016. *Computer Age Statistical Inference: Algorithms, Evidence, and Data Science (Institute of Mathematical Statistics Monographs)*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781316576533
- Encinas, Daniel. 2016. “Cinco reflexiones sobre el estudio de los regímenes políticos subnacionales”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6): 19-43. DOI: 10.18800/rcpg.201602.002
- Gibson, Edward L. 2013. *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Londres: Cambridge University Press.
- Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada, y Richard Snyder. 2019. “Subnational Research in Comparative Politics”. *Inside Countries*, 2-54. Londres: Cambridge University Press DOI: 10.1017/9781108678384.001
- Grekousis, George. 2020. *Spatial Analysis Methods and Practice*. Londres: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781108614528
- Harbers, Imke, y Matthew C. Ingram. 2019. “Politics in Space: Methodological Considerations for Taking Space Seriously in Subnational Research”. *Inside Countries*, 57-91. DOI: 10.1017/9781108678384.002

- Heilman, Jaymie Patricia. 2010. "Family Ties: The Political Genealogy of Shining Path's Comrade Norah". *Bulletin of Latin American Research*, 29(2): 155 - 169. DOI: 10.1111/j.1470-9856.2009.00321.x.
- Jaramillo, Cristhian. 2019. "Cuando caen los chicos y no los grandes: La corrupción a nivel subnacional en los casos de Callao y Tumbes". *Revista de Ciencia Política Polítai*, 10(18): 9-39. DOI: 10.18800/politai.201901.001
- Klarén, Peter F. 1973. *Modernization, dislocation, and aprismo. Origins of the Peruvian Aprista Party, 1870-1932*. Texas: University of Texas Press.
- La Serna, Miguel. 2012. *The Corner of the Living: Ayacucho on the Eve of the Shining Path Insurgency*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.5149/9780807882634_la_serna
- Magallanes, José Manuel. 2016. "Proyecto de análisis de datos para Perú". Web post. *Escience Institute - University of Washington*. Abril 1. <https://dl.dropboxusercontent.com/u/15809021/eScienceProjectPeru/Menu.html>
- Magallanes, José Manuel, y José Luis Incio. 2016. "Indicadores políticos de las elecciones subnacionales Peruanas: Una mirada geoespacial". *Dinamismo Y Diversidad En La Ciencia Política Latinoamericana*. VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 162-173. DOI: 10.7440/2015.85
- Maldonado, Arturo. 2013. "Racionalidad y emotividad en las elecciones peruanas: una propuesta de investigación". *Revista de Análisis y Crítica Argumentos*, 44-49.
- Manrique, Nelson. 1998. "The War for the Central Sierra". *Shining and Other Paths*, 193-223. Nueva York: Duke University Press. DOI: 10.1515/9780822398059-011
- Melgar, Sandy. 2017. "La red de la Bestia: La construcción de redes de corrupción en los gobiernos subnacionales, el caso de César Álvarez en Áncash". *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(8): 139-165. DOI: 10.18800/rcpg.201702.006
- Méndez, Cecilia. 2014. *La república plebeya. Huanta y la formación del Estado peruano, 1820-1850*. Lima: IEP.
- Milanese, Juan Pablo. 2019. "Patrones espaciales de comportamiento electoral. Análisis de la distribución geográfica de los votos de Iván Duque y Gustavo Petro". *Elecciones presidenciales y de Congreso 2018. Nuevos acuerdos ante diferentes retos*, 165-199.
- Moran, Pat. 1948. "The Interpretation of Statistical Maps". *Journal of the Royal Statistical Society: Series B (Methodological)*, 10(2): 243-251. DOI: 10.1111/j.2517-6161.1948.tb00012.x

- Muñoz, Paula. 2016. "Clientelismo de campaña, obrismo y corrupción: Baja accountability democrática en Perú". *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*, 59-178. Lima: IEP.
- Muñoz, Paula. 2019. *Buying Audiences*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Neumayer, Eric, y Thomas Plümpner. 2010. Spatial Effects in Dyadic Data. *International Organization*, 64(1): 145-166. DOI: 10.1017/S0020818309990191
- Panfichi, Aldo. 2006. "El comandante Ollanta Humala: ¿outsider o insider?" *Revista Coyuntura: Análisis económico y social de actualidad* (marzo-abril), 6, 15-17.
- Quiroz, Alfonso W. 1987. *La deuda defraudada. Consolidación de 1850 y dominio económico en el Perú*. Lima: Fondo Editorial Universidad del Pacífico.
- Remy, Maria Isabel. 2010. "Elecciones regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia". *Revista de Análisis y Crítica Argumentos*. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/elecciones-regionales-2010-o-el-sueno-de-la-candidatura-propia/>
- Rénique, José Luis. 2004. *La batalla por Puno: Conflicto agrario y nación en los Andes peruanos, 1866-1995*. Lima: IEP.
- Rokkan, Stein. 1970. "Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development". *American Behavioral Scientist*, 14(1). DOI: 10.1177/000276427001400198
- Seifert, Manuel. 2014. *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Las elecciones regionales y municipales 2002-2010*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Snyder, Richard. 2001. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". *Studies in Comparative International Development*, 36(1): 93-110. DOI: 10.1007/bf02687586
- Soifer, Hillel David, y Alberto Vergara. 2019. *Politics after violence. Legacies of the Shining Path conflict in Peru*. Nueva York: University of Texas Press.
- Suárez-Cao, Julieta, Margarita Batlle, y Laura Wills-Otero. 2017. "El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana". *Colombia Internacional*, (90): 15-34. DOI: 10.7440/colombiaint90.2017.01
- Tanaka, Martín, y Yamilé Guibert. 2011. "Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010". *Perú. Debate: El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010*. Lima: PUCP.

- Tanaka, Martín, y Sofía Vera Rojas. 2010. “La dinámica ‘neodualista’ de una democracia sin sistema de partidos: La situación de la democracia en el Perú”. *Revista de Ciencia Política*, 30(1): 87-114. DOI: 10.4067/s0718-090x2010000100006
- Tanaka, Martín, Paolo Sosa Villagarcía, y Félix Puémape. 2017. “¿Una elección atípica?”. *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*, editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 259-285. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Tarrow, Sidney. 1977. *Between center and periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*. New Haven: Yale University Press.
- Theidon, Kimberly. 2014. *Intimate Enemies: Violence and Reconciliation in Peru*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- Tiefelsdorf, Michael. 2002. “The Saddlepoint Approximation of Moran's I's and Local Moran's I's Reference Distributions and Their Numerical Evaluation”. *Geographical Analysis*, 34(3): 187- 206. DOI: 10.1111/j.1538-4632.2002.tb01084.x.
- Vergara, Alberto. 2007. *Ni amnésicos ni irracionales: Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica: Ensayo*. Lima: Solar.
- Vergara, Alberto. 2015. *La danza hostil. Poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú (1952-2012)*. Lima: IEP.
- Vergara, Alberto. 2019. *Ni amnésicos ni irracionales. Una mirada al electorado peruano a partir de las elecciones de 2006*. Lima: Editorial Planeta.
- Vergara, Alberto, y María Claudia Augusto Meléndez. 2020. “Explorando el fujimorismo en el ámbito subnacional: los Gobiernos Regionales de Ica, Pasco y San Martín (2014-2018)”. *Revista de Ciencias Sociales Argumentos*, 1(1): 33 - 57. DOI: 10.46476/ra.vi1.12
- Walker, Charles F. 2014. *The Tupac Amaru Rebellion*. Boston: Harvard University Press.
- Ward, Michael D., y Kristian Skrede Gleditsch. 2008. *Spatial Regression Models*. California: Sage.
- Zacharías, Daniela, David Sulmont, y Gilda Garibotti. 2015. “Elecciones presidenciales Perú 2011: Análisis comparativo de la asociación entre los resultados de la primera y segunda vuelta electoral a nivel mesa de sufragio”. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 5(0): 173-197. DOI: 10.14201/rlop.22310
- Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP.

[Sobre el y la autora]

DANIEL ENCINAS

Candidato a doctor en el programa de ciencia política de la Universidad de Northwestern, donde obtuvo también una maestría. Politólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se enfoca en las subdisciplinas de política comparada y métodos y metodología. Actualmente, desarrolla una tesis doctoral sobre los legados de la violencia política en Colombia y Perú.

ALEJANDRA FUENTES DIESTRA

Estudiante de la Maestría de Política Pública con mención en análisis de métodos en la Universidad de Michigan. Politóloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente, se desempeña como asistente de investigación en el Gerald R. Ford School of Public Policy y Ross School of Business. Está interesada en temas de violencia de género, salud reproductiva y representación política en el Perú.

América Latina erupciona: Perú gira al populismo

PAULA MUÑOZ

<p.munozchirinos@up.edu.pe>

Universidad del Pacífico

Perú

ORCID: 0000-0002-7743-8663

[Resumen] En las elecciones presidenciales de Perú de 2021, votantes insatisfechos y descontentos apoyaron al *outsider* antisistema Pedro Castillo y a Keiko Fujimori. Las elecciones de 2021 reflejan la persistencia de tendencias que durante mucho tiempo han caracterizado al sistema político de Perú, sobre todo la extrema debilidad de los partidos políticos del país. A estas tendencias se sumó una crisis compleja de dimensiones políticas, económicas y de salud pública, aumentando aún más el descontento de la ciudadanía, la fragmentación política y la prominencia de las brechas regionales y socioeconómicas preexistentes. Todo esto llevó a las y los votantes a considerar opciones más radicales en las urnas; a esto le siguió una segunda vuelta entre candidaturas de dudosas credenciales democráticas que polarizó profundamente a la sociedad. En medio de la polarización y las acusaciones infundadas de fraude por parte del partido Fuerza Popular de Keiko Fujimori, las perspectivas para la democracia en Perú parecen sombrías.

[Palabras clave] Perú, elecciones, crisis, populismo, polarización.

[Title] Latin America Erupts: Peru Goes Populist

[Abstract] Peru's 2021 presidential election saw disaffected and discontented voters throwing their support behind antisystem outsider Pedro Castillo and Keiko Fujimori. The 2021 election reflects the persistence of trends that have long characterized Peru's political system, most notably the extreme weakness of the country's political parties. To these trends were added a compound crisis comprising political, economic, and public-health dimensions that further increased citizen disaffection, political fragmentation, and the salience of preexisting regional and socioeconomic divides. All this led voters to consider more radical options at the ballot box; a runoff between candidates with dubious democratic credentials that deeply polarized society followed. Amid polarization and unfounded allegations of fraud by Keiko Fujimori's Fuerza Popular, prospects for Peru's democracy look bleak.

[Keywords] Peru, elections, crises, populism, polarization.

MUÑOZ, Paula. "Latin America Erupts: Peru Goes Populist_." *Journal of Democracy* 32:3 (2021), 48-62. © 2021 National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press. Reprinted with permission of Johns Hopkins University Press.

DOI:10.53557/Elecciones.2021.v20n22.08

Al momento de escribir este artículo, el 16 de junio de 2021, parece que las y los votantes peruanos han elegido a Pedro Castillo como su nuevo presidente en lugar de Keiko Fujimori. La segunda vuelta del 6 de junio fue tan ajustada que Castillo la ganó con solo el 50,13% o cerca de 44.000 votos de los más de 18,5 millones emitidos en esta nación de 33 millones.

Este veredicto tan estrecho se produjo después de un periodo de tres años en el que Perú tuvo tres presidentes, ninguno de ellos electo. La segunda vuelta conto con la participación de 74,6% de votantes habilitados. El resultado de este proceso dio cierre a la era más turbulenta en la historia política peruana desde la restauración de la democracia luego de que el autoritario presidente Alberto Fujimori, el padre de Keiko Fujimori, huyera del país y renunciara en noviembre de 2000.

Perú está entrando ahora en un periodo de gran incertidumbre a medida que se producen alegaciones de fraude electoral y la polarización política va de mal en peor. La legitimidad del gobierno recién elegido se ha visto dañada y las perspectivas de superar la reciente crisis política parecen sombrías. La democracia podría sufrir un descarrilamiento por parte de fuerzas autoritarias, en el peor de los casos, e incluso en el mejor de los casos tendrá que soportar mayor inestabilidad y la pérdida de aún más legitimidad a los ojos de la ciudadanía.

La segunda vuelta de junio se produjo después de las elecciones generales del 11 de abril para reemplazar al gobierno de transición que se había formado el 17 de noviembre de 2020, luego de que una crisis política hiciera que la presidencia cambiara de manos dos veces en una sola semana. Abril de 2021 era el mes previsto para esta elección. La crisis había comenzado con la decisión del Congreso de derrocar al presidente Martín Vizcarra cinco meses antes de las elecciones.¹ Las protestas que estallaron en muchos lugares a la vez, algo que no se ve a menudo en Perú, rechazaron al “Congreso usurpador” y exigieron que el nuevo presidente, Manuel Merino, dimitiera. A la cabeza de las manifestaciones sobresalieron las y los jóvenes peruanos, un grupo que no era conocido previamente por su movilización política. Como las protestas y la represión policial en respuesta a estos se habían vuelto virales en las redes sociales, Merino

1 El propio Vizcarra no había sido elegido presidente. Había sido electo para la primera vicepresidencia en 2016 y había accedido a la presidencia cuando Pedro Pablo Kuczynski, que enfrentaba un juicio político, renunció en marzo de 2018.

(quien había estado en la fila para la presidencia nacional en virtud de su cargo como presidente del Congreso) tuvo que renunciar. Para ocupar su lugar, el Congreso eligió a uno de sus miembros, el centrista Francisco Sagasti, para encabezar una administración de transición. Así, se escribió otro capítulo del prolongado conflicto institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo del gobierno peruano.

Este preocupante episodio, durante el cual la policía mató a dos jóvenes manifestantes e hirió a cientos más, fue el prefacio de la campaña electoral de 2021 marcada por la apatía generalizada de la ciudadanía, la fragmentación electoral y una enorme incertidumbre. Si bien las campañas electorales peruanas en la década de 2000 habían sido notorias por su inestabilidad, imprevisibilidad y alta fragmentación, esta elección superó todos los precedentes en ese sentido. Con diecinueve candidatas y candidatos compitiendo por la presidencia, las encuestas de opinión realizadas hasta una semana antes de la votación mostraron un empate estadístico entre cinco candidaturas que dividieron aproximadamente la mitad de los votos, mientras que cerca de un tercio de las y los encuestados manifestaron que estaban indecisos o planeaban emitir un voto nulo o voto en blanco. La conmoción fue generalizada cuando se contaron los votos del 11 de abril y un candidato de izquierda radical, Pedro Castillo, del partido Perú Libre (PL), ocupó el primer lugar con un 18,9%. La proporción de las y los encuestados que indicaron a las encuestadoras que tenían la intención de votar por este candidato había comenzado a aumentar tardamente —solo una semana antes de las elecciones Castillo había estado en el sexto lugar con un 6,5%—, aumentando de manera constante en los últimos días de la campaña.

Maestro, líder sindical y rondero (miliciano de defensa local rural) de la sierra del norte, Castillo se hizo conocido a nivel nacional por liderar una huelga de maestros de varios meses en el 2017 durante la cual rechazó la autoridad del sindicato nacional de maestros. El autodenominado marxista, Castillo, prometió cambiar el modelo neoliberal por una “economía popular de mercado”, nacionalizando sectores estratégicos como la minería, revisando los contratos públicos firmados y priorizando el apoyo a la demanda interna.

Inspirándose en los ejemplos populistas de Evo Morales de Bolivia y Rafael Correa de Ecuador, Castillo también prometió cambiar la Constitución de

1993, para lo cual convocó la elección de una asamblea nacional. Además, se comprometió con desactivar instituciones constitucionalmente autónomas como el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo, al tiempo que “corregiría” las acciones de las agencias reguladoras como las encargadas de supervisar el transporte y la educación superior. Esta intención declarada de interferir con los órganos independientes de rendición de cuentas horizontal deja en claro la falta de credenciales democráticas liberales de Castillo.

Como candidata de su partido Fuerza Popular (FP), Keiko Fujimori terminó la primera ronda en segundo lugar con un 13,4%, seguida de cerca por el conservador radical Rafael López Aliaga con un 11,8%. En esta, su tercera candidatura a la presidencia de Perú, Fujimori hizo campaña con un discurso más autoritario y conservador, y prometió usar mano dura contra el crimen y el desorden, destacó los logros del gobierno autoritario de su padre y admitió abiertamente que usaría sus poderes presidenciales para indultarlo. Habló de los actos de corrupción y abusos a los derechos de su padre, delitos por los que ha sido debidamente condenado por los tribunales peruanos, como meros “errores”.

¿Cómo terminó un país que a fines de 2020 presenció movilizaciones masivas imprevistas en apoyo de la democracia para solo unos meses después realizar una elección de segunda vuelta presidencial entre dos candidaturas de dudosas credenciales democráticas? ¿Cómo logró un candidato, que nunca ha ocupado un cargo electo, que proviene de una provincia periférica y que se postuló en una plataforma de izquierda radical, ganar la presidencia en un Perú supuestamente conservador y orientado al *statu quo*? Y, ¿cuál es el panorama de la democracia peruana en los próximos años?

En general, las elecciones de 2021 reflejan la persistencia de importantes tendencias que han caracterizado al sistema político peruano desde hace algún tiempo. Estas tendencias incluyen la extrema debilidad de los partidos políticos existentes y la consecuente fragmentación del sistema de partidos, así como los hábitos de improvisación que han desarrollado los actores políticos en un contexto de preferencias políticas inestables y lealtades partidistas débiles. Junto a estas tendencias debe también considerarse el surgimiento esporádico de brechas socioeconómicas y territoriales superpuestas que enfrentan a Lima y las regiones costeras, más integradas a la economía exportadora, con las áreas periféricas menos integradas del país.

Castillo es el candidato de esas zonas periféricas, pero por sí solas no fueron suficientes para hacerlo presidente. Debe entenderse que la campaña de 2021 se desarrolló en medio de una aguda crisis socioeconómica que cambió las prioridades de un grupo de la ciudadanía previamente mejor incorporado económicamente y, solo después de años de inestabilidad político-institucional que reconfiguraron el sistema político. Dentro de este nuevo escenario, la desafección y el descontento de las y los ciudadanos jugaron un papel importante en impulsar las preferencias electorales, dando nuevamente relevancia a las divisiones regionales y socioeconómicas que habían sido evidentes en los resultados de las elecciones de 2006 antes de ser oscurecidas por el crecimiento económico. El sistema de partidos fragmentado, mientras tanto, ayudó a las opciones más radicales y resonantes a ganar vida.

I. MALA SANGRE Y ESCÁNDALOS DE CORRUPCIÓN

Desde 2015, las y los peruanos han visto intensificarse las luchas de poder entre los poderes Ejecutivo y Legislativo del gobierno bajo la influencia de eventos externos que “impactan al sistema”. El primero de ellos fue el extenso escándalo de corrupción internacional que surgió de las investigaciones de Lava Jato de Brasil y las investigaciones posteriores sobre los sobornos pagados por Odebrecht, el gigante conglomerado brasileño de construcción. El segundo y más reciente evento fue la pandemia de la COVID-19.

En 2011, Ollanta Humala, un anterior candidato populista de izquierda de la “periferia” de Perú, había derrotado por estrecho margen a Keiko Fujimori en una segunda vuelta para la presidencia. Fuerza Popular, encabezado por Keiko Fujimori, conservó un bloque significativo de escaños en el Congreso unicameral de 130 miembros, sin embargo, comenzó a buscar esgrimir mecanismos poco utilizados para ejercer control legislativo sobre otras ramas del gobierno (MUÑOZ Y GUIBERT 2016).

Cinco años después, el uso politizado de los mecanismos de control horizontal se intensificó después de que Fuerza Popular obtuviera 73 escaños en el Congreso mientras Keiko Fujimori sufría otra derrota presidencial por un estrecho margen, esta vez ante el neoliberal Pedro Pablo Kuczynski (DARGENT Y MUÑOZ 2016). Desde el principio, Fuerza Popular se erigió como una fuerza confrontacional e incluso obstruccionista. Este partido utilizó su mayoría para

censurar al ministro de Educación. Luego, en 2017, Fuerza Popular negó el voto de confianza primero al ministro de Economía y Finanzas, y luego a todo el gabinete. Nadie había previsto cuán implacablemente virulentos serían los fujimoristas del Congreso o cuán poco les importaría el rechazo público (VERGARA 2018). Reglas institucionales inactivas y vagas se convirtieron en armas cuando la nueva administración y su oposición se enfrentaron en un juego de “hardball constitucional” (LEVITSKY Y ZIBLATT 2018) que puso a prueba las instituciones de la democracia peruana hasta sus límites (PAREDES Y ENCINAS 2020).

A primera vista, la dureza de la lucha parecía sorprendente, dado que Kuczynski era también de derecha y había apoyado a Fujimori sobre Humala en 2011. Sin embargo, el presidente neoliberal y tecnocrático se encontraba en el lado opuesto de una división que lo separaba del movimiento conservador populista representado por Fuerza Popular (MELÉNDEZ 2019A). Además, si bien Fuerza Popular había logrado lo que parecía (según los estándares del débil sistema de partidos de Perú) ser un progreso impresionante en la construcción de partidos (LEVITSKY Y ZAVALA 2016), todavía no se había vuelto lo suficientemente coherente e institucionalizado como para contar con horizontes de largo plazo al tomar decisiones (VERGARA 2018). A partir de 2016, Fuerza Popular aún incluía como candidatas y candidatos a una serie de independientes, cada uno con una agenda individual y un conjunto de intereses, cuyas acciones eran difíciles de predecir para los líderes del partido, y mucho menos de controlar.

Lo que hizo que el “hardball” entre el Legislativo y el Ejecutivo fuera aún más difícil fue el *shock* exógeno, que llegó solo seis meses después de la toma de posesión de Kuczynski en julio de 2016, del escándalo Lava Jato-Odebrecht. En diciembre de 2016, funcionarios de Odebrecht llegaron a un acuerdo con el Departamento de Justicia de Estados Unidos en el que la empresa admitió que había ofrecido comisiones ilícitas a funcionarios públicos en doce países como parte de un plan para ganar grandes contratos en infraestructura. Las y los fiscales peruanos iniciaron inmediatamente investigaciones basadas en estas admisiones que estaban sacudiendo el *establishment* de América Latina desde la República Dominicana y México hasta Chile y Argentina (GONZÁLEZ-OCANTOS 2021).

Los enfrentamientos entre los poderes Ejecutivo-Legislativo rápidamente se entrelazaron con las acusaciones de corrupción, que se estaban haciendo contra los políticos tanto dentro como fuera del poder y en todas las ramas del gobierno. Al principio, cuando las sospechas parecían centrarse principalmente en los expresidentes Humala y Alejandro Toledo (2001-2006), las y los fujimoristas y otros en el Congreso vieron la oportunidad de desacreditar a estos rivales mientras protegían a sus propios líderes. Curiosamente, sin embargo, estos esfuerzos fueron contraproducentes (GONZÁLEZ-OCANTOS 2021). Las y los legisladores nunca pudieron controlar el grupo de trabajo judicial a cargo del caso, en parte porque algunos de sus aliados en el Poder Judicial se vieron implicados en otro escándalo de corrupción nacional conocido como el caso de los Cuellos Blancos. Sin escudos políticos que las obstaculizaran, las investigaciones de Odebrecht terminaron implicando al expresidente Alan García (1985-90, 2006-11), quien se suicidó en abril de 2019 cuando un juez ordenó su detención. Keiko Fujimori fue puesta bajo arresto preventivo en octubre de 2018 y no obtuvo la libertad bajo fianza hasta mayo de 2020, después de la pandemia. Con ella en prisión, FP y los fujimoristas perdieron parte de su influencia en el Congreso y también en el ámbito judicial (PONCE DE LEÓN Y GARCÍA AYALA 2019).

El caso Odebrecht eventualmente llegó a implicar también a Kuczynski, lo que le dio al Congreso una excusa para acusarlo y finalmente condujo a su renuncia en marzo de 2018, después de menos de dos años como presidente.² Al asumir la presidencia desde el cargo de primer vicepresidente, Vizcarra se centró en la anticorrupción como medida para ayudarlo a enfrentarse al Congreso y obtener apoyo público para sí mismo como presidente reformista. En diciembre de 2018, obtuvo la abrumadora aprobación de las y los votantes en un referéndum constitucional para reformar el órgano de gobierno del Poder Judicial Nacional, prohibir que los partidos utilicen fondos privados para comprar publicidad política durante las campañas (solo se permite la financiación pública) y prohibir la reelección consecutiva de los miembros del Congreso.

El éxito del referéndum aumentó la popularidad de Vizcarra y asestó un duro golpe a la legislatura obstruccionista. Sin embargo, la contienda entre

2 Para información detallada sobre este convulsionado episodio, refiérase a Vergara (2018) y Ponce de León y García Ayala (2019).

ambos poderes no terminó ahí. En 2019, Vizcarra creó una comisión de expertas y expertos para recomendar nuevas reformas políticas. Una mayoría del Congreso se resistió a aprobar los proyectos de ley que el Ejecutivo presentó de acuerdo con la mayor parte de las recomendaciones de esta comisión, agudizando las tensiones entre los poderes aun más. En septiembre de 2019, Vizcarra usó su poder constitucional para disolver el Congreso después de que este último intentó nombrar a seis nuevos miembros del Tribunal Constitucional a pesar de las invocaciones presidenciales para hacer más transparente y responsable el proceso utilizado para seleccionar a aquellos juristas (Vizcarra interpretó esto como una segunda muestra de desconfianza del Congreso durante su gobierno, lo que desencadenó la disolución). Al enviar a casa a la mayoría de Fuerza Popular en el Congreso, a la espera de nuevas elecciones, Vizcarra privó a Keiko Fujimori de su bastión institucional.

Vizcarra respetó los procedimientos establecidos para manejar la crisis y no concentró el poder, de esa manera aseguró la continuidad de la democracia (PAREDES Y ENCINAS 2020). Este fijó nuevas elecciones legislativas para el 26 de enero de 2020 y se apegó a ese calendario. Solo diecinueve de los 130 legisladores “disueltos” se postularon para la reelección, y, de esos, solo dos ganaron, ambos reconocidos opositores de los fujimoristas que habían dominado la legislatura anterior (DARGENT Y ROUSSEAU 2021). En particular, Fuerza Popular sufrió un duro golpe pues sus escaños se desplomaron de 72 a 15. Cinco nuevos partidos obtuvieron representación. Acción Popular (AP), el partido más grande en el nuevo Congreso fracturado, obtuvo solo 25 escaños.

Sin embargo, incluso con la desaparición de la mayoría fujimorista persistió el enfrentamiento entre ambos poderes del Estado. Además de estar fragmentado, el Congreso también estaba poblado por políticos de segundo nivel propensos a la influencia de grupos de interés particulares. Vizcarra, que había optado por no presentar una lista en las elecciones, pronto se encontró en nuevos conflictos con una serie de legisladores inexpertos y una serie de intereses privados. Buscando ganar la batalla por la opinión pública mientras la pandemia de la COVID-19 devastaba la economía, el Congreso aprobó varias medidas populistas que invadieron la competencia exclusiva del Ejecutivo para definir iniciativas de gasto. Dado que el nuevo Congreso había sido elegido para terminar con el mandato de cinco años de su predecesor disuelto y que la

Constitución prohíbe disolver el Legislativo en el último año de su mandato, el arma que Vizcarra había utilizado en 2019 estaba fuera de su alcance. La enva-lentona da legislatura lo desafió una y otra vez (DARGENT Y ROUSSEAU 2021).

En noviembre de 2020, en medio de la escalada del conflicto institucional, nuevas filtraciones a la prensa de las investigaciones de Odebrecht insinuaban un acuerdo con el fiscal que exponía a Vizcarra por haber aceptado sobornos cuando fue gobernador en el sur de Perú de 2011 a 2014 (ROMERO 2020). Aunque el presidente mantuvo un apoyo mayoritario en las encuestas de opinión, una supermayoría de 105 miembros del Congreso lo derrocó el 9 de noviembre al declarar vacante la presidencia debido a la “incapacidad moral permanente” del titular. El presidente del Congreso, Manuel Merino, asumió el cargo de presidente interino, pero las protestas masivas en todo el país lo obligaron a renunciar después de solo cinco días. Luego, el Congreso eligió entre sus filas a un nuevo presidente de transición (Sagasti) que no había votado a favor de la destitución de Vizcarra.

Durante esta crisis político-institucional se incubaron dos cambios importantes que arrojan luz sobre las elecciones de 2021 y otros dos que son relevantes para evaluar las perspectivas de la democracia en Perú. En primer lugar, la ciudadanía se había alejado aún más del sistema político al ver cómo progresaba el choque de poderes en medio de escándalos de corrupción y una grave crisis de la economía y la salud pública. En segundo lugar, esta ciudadanía alienada se siente incluso menos inclinada que antes a votar por las y los candidatos del *establishment*, lo que amplía aún más la brecha de representación. En tercer lugar, el nuevo periodo presidencial comienza con el Congreso que, a pesar de su legitimidad perdida, es más fuerte que antes en relación con el Poder Ejecutivo (PAREDES Y ENCINAS 2020; DARGENT Y ROUSSEAU 2021). Finalmente, los episodios de conflicto institucional, sin mencionar la división de la derecha entre fujimoristas y no fujimoristas, debilitaron lo que había sido una fuerte coalición de tecnócratas y élites económicas alineadas detrás de un consenso neoliberal. Incluso, antes de la segunda vuelta de junio, una mayoría en el Congreso ya había comenzado a desafiar ciertos fundamentos institucionales del régimen neoliberal que ha sido, desde la década de 1990, la principal fuente de continuidad en un sistema político que de otra manera sería inestable (VERGARA Y ENCINAS 2016).

2. LA PRIMERA VUELTA: (MÁS) FRAGMENTACIÓN

Las y los peruanos de todo el país y de todas las condiciones sociales estuvieron pendientes de cada giro de los enrevesados y caóticos eventos de noviembre de 2020, pero una vez que las diecinueve candidaturas presidenciales y veinte listas del Congreso comenzaron a presentarse oficialmente en diciembre, el interés público se desvaneció. La carrera electoral se desarrolló en una nube de indiferencia cívica. La campaña siguió adelante, pero muchas y muchos votantes permanecieron desconectados y no eligieron un candidato para respaldar. A fines de marzo de 2021, un récord del 30% sostuvo que seguía indeciso o planeaba emitir votos nulos o en blanco.

A muchos votantes simplemente no les gustó nada de lo que se ofrecía. Apenas una semana antes de la votación del 11 de abril, las encuestas mostraron cinco candidaturas en un empate estadístico por el primer lugar (algunas de estas personas variaba de una encuesta a otra). La candidatura de Castillo había comenzado a ganar terreno, pero parecía estar detrás del grupo superior, con alrededor del 6,5% de probables votantes como respaldo electoral.

La última semana de campaña fue insoportable. La ley peruana prohíbe la publicación de encuestas preelectorales. Las encuestas circularon a través de canales privados a los que solo tenían acceso las y los mejor conectados. Estas encuestas sugerían que Keiko Fujimori y el economista y autor Hernando de Soto eran los favoritos, pero captaron también destellos de Castillo que se adelantaba rápidamente a la izquierda cuando ganó casi el 13% en un simulacro de votación el 10 de abril. La mayor parte del país, que no está al tanto de las encuestas privadas, se sorprendió por el total obtenido por Castillo en la primera vuelta dado que consiguió casi el 19% de los votos válidos. Al día siguiente, a medida que avanzaba el conteo electoral oficial, los resultados confirmaron que Fujimori —una persona a quien el 70% de votantes, según indicaron a mediados de marzo a los encuestadores, nunca apoyarían— se dirigía a su tercera segunda vuelta presidencial desde 2011.³

¿Qué puede explicar por qué esta primera vuelta, en gran parte aburrida, terminó con un final tan impactante? Para empezar, la primera vuelta confirmó

3 Para mayor información revise https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-03/situacion_%20politica.pdf

que la desafección ciudadana, ya alta para los estándares regionales (CARRIÓN *ET AL.* 2018), había alcanzado el nivel más alto visto desde la transición democrática de 2000. Después de cinco años de escándalos de corrupción y enfrentamientos políticos, ninguna candidatura pudo provocar el tipo de apoyo que alguna vez fue una característica de la política peruana. Las y los peruanos evitaron aún más a los políticos y sus partidos. En este sentido, el estatus de Castillo como un recién llegado cuya candidatura cobró impulso al final de la carrera probablemente lo ayudó. Sin embargo, incluso él recibió una porción de la votación en la primera vuelta considerablemente menor (24,3%) que la recibida por quién ocupó el tercer lugar en las elecciones presidenciales de 2001. En las elecciones presidenciales desde el 2001 hasta la de 2016, las tres principales candidaturas de la primera ronda obtuvieron un porcentaje de votos válidos total que promedió un poco menos del 80% de todos los votos válidos emitidos. En 2021, los tres primeros puestos juntos obtuvieron solo el 45%.

Junto con la desafección, la fragmentación partidista extrema contribuyó a la escala de la desconexión ciudadana respecto a la campaña electoral. En ausencia de partidos organizados, ni conservadores ni izquierdistas ni centristas pudieron coordinar. Esta incapacidad para coordinar fue particularmente notable en la derecha que dividió su apoyo en seis candidaturas que juntas sumaron alrededor del 45% de los votos válidos. Esto es sorprendente considerando que la división de la derecha en las elecciones de 2016 fue en parte responsable del drama político que vino después. Sin partidos que alargaran sus horizontes temporales, la derecha no pudo proteger sus propios intereses.

Esta mayor fragmentación de la derecha se produjo después de cinco años durante los cuales las cuestiones sociales, incluida la igualdad de género y los derechos LGBTQ, se habían convertido en temas de controversia acalorada e incluso duras disputas. Tras el castigo electoral de 2020 al fujimorismo por iniciar y escalar la crisis institucional, apareció una alternativa conservadora en la forma del candidato de extrema derecha Rafael López Aliaga. Este terminó tercero el 11 de abril con un 11,8%, unos cientos de miles de votos detrás de Fujimori. Castillo y Yonhy Lescano de Acción Popular (9%) pueden ser radicales y progresistas en política económica, pero comparten una postura profundamente conservadora en temas sociales.

Irónicamente, las divisiones de la derecha ayudaron al fujimorismo a llegar a la segunda vuelta. A diferencia de otras opciones políticas menos arraigadas, el fujimorismo tiene un bastión de leales partidarias y partidarios que impulsaron la candidatura de Keiko Fujimori a lo largo de la contienda. Probablemente, Fujimori consiguió convencer a algunas y algunos votantes de derecha que habían estado considerando a López Aliaga o incluso a De Soto (7,5%), pero que se habían sentido desanimados a votar por estos debido a sus actuaciones mediocres en los debates. Fujimori también pudo haber ganado los votos de algunos que la veían como el baluarte más fuerte contra lo que consideraban la amenaza de que Castillo se convirtiera en presidente.

Por último, las restricciones a las campañas electorales relacionadas con la pandemia también fueron importantes. En Perú, a diferencia de los anuncios políticos o las redes sociales, los mítines y otros eventos de campaña permiten a las y los candidatos conectarse personalmente con sus votantes y persuadirlos de manera más efectiva (MUÑOZ 2019). Este también pareció ser el caso en esta elección. Los dos candidatos que mostraron menos respeto por las restricciones de reunión pública, Castillo y López Aliaga, fueron los que más subieron en las encuestas hacia el cierre de la campaña electoral.

Las protestas de noviembre de 2020, contra la asunción de Merino a la presidencia interina, no terminaron siendo decisivas para la carrera. Estas protestas ocurrieron cuando la elección ya había sido convocada y sus reglas establecidas, sin dejar espacio para que nuevos actores pasaran a formar parte de ella. En segundo lugar, a pesar de las altas expectativas de la nueva generación que se había levantado durante las protestas, lo cierto es que las movilizaciones habían sido más reactivas que proactivas, con participantes sin experiencia que se sumaban espontáneamente por rabia y coordinaban solo a través de las redes sociales. En tercer lugar, y más importante, las y los candidatos que no habían estado involucrados en la destitución de Vizcarra y que, por lo tanto, podrían haberla capitalizado convirtiéndola en una cuestión de agenda, de hecho, optaron por no centrar sus campañas en ello. Por impopular que haya sido el acceso de Merino a la presidencia, el panorama de los partidos está tan fracturado que los que respaldaron la expulsión de Vizcarra no necesariamente sufrieron en las urnas por haber adoptado esa postura. Las y los fujimoristas, las y los opositores más vociferantes de Vizcarra, sumaron nueve escaños en las

elecciones y ahora tienen un total de dos docenas de escaños, lo que convierte a Fuerza Popular en el segundo partido individual más grande del Congreso. Su bloque es superado en tamaño solo por los 37 escaños que el partido de Castillo, Perú Libre, obtuvo en esta, su primera elección.

3. HACIA LA SEGUNDA VUELTA

Si bien la desorganización partidista es importante, el “elefante en la sala” es obviamente la crisis agravada que ha estado sufriendo Perú y que ha hecho que muchos votantes estén dispuestos a correr riesgos con la esperanza de cambiar una situación que los ha estado afectando personalmente y de manera nefasta (WEYLAND 2004). En este sentido, las elecciones de 2021 se asemejan a las elecciones de 1990, cuando un Perú azotado por la hiperinflación y la violencia maoísta de la insurgencia de Sendero Luminoso había optado por un clásico candidato forastero llamado Alberto Fujimori, entonces un ingeniero agrícola poco conocido (CAMERON 1994).

El impacto de la pandemia de la COVID-19 en la sociedad peruana ha sido nada menos que traumático. Perú ha experimentado una de las tasas de mortalidad más altas del mundo por la enfermedad y, de hecho, ha sufrido la mayor cantidad de muertes por cada mil personas de cualquier país de América Latina. La elección coincidió con el inicio de una segunda ola de la COVID, que se incrementó en Perú durante abril de 2021. Las caídas en el producto bruto interno y el empleo relacionadas con la COVID que ha experimentado Perú se encuentran entre las más pronunciadas del mundo; el país tiene ahora la tasa de pobreza más pronunciada de la región (VIALE 2020). Después de años de un crecimiento económico razonablemente positivo, cada día más peruanos y peruanas descubren que deben aunar recursos solo para asegurarse sus alimentos.

Como era de esperar, entonces, detrás de las preferencias electorales cambiantes, y especialmente de una nueva voluntad de arriesgarse con un extraño como Castillo, se esconde un descontento profundo y creciente. El crecimiento económico que había oscurecido las divisiones socioeconómicas y territoriales después de las elecciones de 2006 se había tambaleado,⁴ lo cual dejó estas

⁴ Las elecciones de 2006 también se caracterizaron por una profunda división socioeconómica y territorial. En esa contienda, un candidato nacionalista y de izquierda radical (Humala) fue derrotado por un candidato que prometía un cambio responsable consistente con el neoliberalismo (García). Para más información, revise McClintock (2006).

divisiones claramente expuestas una vez más (MUÑOZ 2021). Votantes desencantados y desapegados buscaron entre las y los candidatos de centro-izquierda al generador de cambio más probable, y se decidieron a finales de la carrera electoral por Castillo. De hecho, las encuestas mostraron que una proporción significativa de votantes indecisos hasta las últimas dos semanas de la campaña eran peruanos que estaban más abajo en la escala del estatus socioeconómico y los menos interesados en la política. Estas y estos votantes llevaron a Castillo primero a la segunda vuelta y luego a una victoria electoral.

En medio de la compleja crisis de las instituciones, de la COVID y de lo que la cuarentena y otras medidas para prevenir esta enfermedad le ha generado a la economía peruana dependiente de las exportaciones, las divisiones regionales y de clase socioeconómica se han reafirmado con un cierto matiz de venganza. La división territorial es especialmente marcada. El mapa de los resultados de la segunda vuelta revela al Perú “periférico” que mayoritariamente favorece a Castillo mientras que Lima (en términos demográficos una gran conurbación que alberga alrededor del 30% de la población nacional), cinco distritos electorales costeros y dos en la Amazonía votaron por Fujimori y la defensa del *statu quo* neoliberal. El mapa de la segunda vuelta de 2021 se parece mucho al mapa de 2006 (HIDALGO 2021). Pero mientras que, en 2006, cuando los precios de las materias primas subieron y la economía floreció, una mayoría concentrada en las zonas costeras votó a favor de mantener el *statu quo*, la crisis agravada en la que se encuentra Perú quince años después ha inclinado la balanza a favor del cambio exigido por aquellas personas que viven en el resto del territorio nacional.

Castillo representó al descontento que la crisis agravada ha engendrado al dar voz a un discurso populista que pinta a los ricos desalmados y a la clase política corrupta vinculada al capital como enemigos del pueblo y sus intereses. Prometió convocar una asamblea constituyente “para gestar una Constitución que tenga color, olor y sabor a pueblo” (EL COMERCIO 2021). Incluso amenazó con desactivar las instituciones autónomas que no respeten la voluntad del “pueblo”. Como dijo, si “este Gobierno va al Tribunal Constitucional y este falla en contra del pueblo, vamos a desactivar en el acto el TC y el tribunal siguiente tiene que ser elegido por mandato popular, así como todos los jueces y fiscales” (EL COMERCIO 2021). Aunque Castillo luego ofreció garantías de que no desactivaría este tribunal si fuera elegido, las preocupaciones sobre las

credenciales democráticas de Perú Libre crecieron con la publicación de una grabación de audio de 2020 en la que se puede escuchar a un legislador electo por este partido afirmar: “somos socialistas y nuestro camino hacia una nueva constitución es un primer paso. Si tomamos el poder, no lo dejaremos ir. Con todo el respeto que merecen usted y sus pelotudeces democráticas, nuestra idea es quedarnos y establecer un proceso revolucionario en el Perú” (REDACCIÓN RPP NOTICIAS 2021).

El discurso populista de Castillo fue eficaz para movilizar a los votantes en su mayoría más pobres y rurales, en parte debido a su tendencia a identificarse con sus humildes modales y orígenes personales. Este encarnaba las esperanzas de un cambio que por fin favorecería al “pueblo”. Esta estrategia le permitió consolidar un “piso” sólido de apoyo del 40% durante la segunda vuelta a pesar del carácter descaradamente improvisado de su campaña, su inclinación por la autocontradicción y el desempeño mediocre que él (y su equipo de “expertos”) exhibió en los debates oficiales.⁵ Sin embargo, su estrategia populista no logró ganar suficientes votantes indecisos como para darle algo parecido a una cómoda victoria, y en cambio lo ha dejado (en el mejor de los casos) arrastrándose en el cargo con la más pequeña de las mayorías.

Mientras tanto, Fuerza Popular desplegó una campaña de miedo muy agresiva, y llamó a las y los peruanos a unirse contra la amenaza del “comunismo” y defender la democracia y las libertades individuales, incluida la propiedad privada. Esta retórica nacionalista e incluso macartista estuvo acompañada de varias oleadas de *fake news*. Esta campaña de miedo fue apoyada activamente por hombres de negocios que pagaron por grandes vallas publicitarias iluminadas y otras formas de mensajes que advierten a la gente contra los peligros del comunismo. Con base en esta estrategia de miedo, Keiko Fujimori logró politizar una fractura de clases sociales y congregar a votantes de centroderecha que la veían con escepticismo y habían apoyado a otros candidatos durante la primera vuelta. En las encuestas, el apoyo a Fujimori comenzó a aumentar lenta, pero constantemente, con su mayor respaldo concentrado principalmente en Lima y los sectores socioeconómicos medios y altos. Al darse cuenta de que los

5 El video completo del debate de su equipo de expertos está disponible en https://www.youtube.com/watch?v=kRlcp5SYnyo&ab_channel=DiarioElComercioVideos

sectores más pobres permanecían impasibles, Fuerza Popular durante las últimas dos semanas de la campaña comenzó a prometer todo tipo de incentivos económicos, incluido un “bono de oxígeno” por valor de unos \$ 2.500 a todas las familias que habían perdido a alguien por culpa de la COVID.

Tanto Castillo como Fujimori optaron por hacer campaña de formas que convirtieron al modelo económico en el centro de un enfrentamiento polarizador que fue retratado como una cuestión de vida o muerte. Ninguno de los candidatos hizo ningún esfuerzo por trasladarse al centro. Tampoco se tomó la agenda democrática y reformista que se había defendido en las calles en noviembre de 2020 lo suficientemente en serio como para ir más allá de meros gestos, como firmar un juramento de apoyo a la democracia que los grupos de la sociedad civil habían redactado y pedido a las candidaturas que respaldaran formalmente (AYMA 2021). Finalmente, esta falta de voluntad compartida para hacer algo más que gestos para moderarse puede haber hecho más daño a Keiko Fujimori —quien, después de todo, es miembro del *establishment* político— que a la candidatura declaradamente *outsider* de Castillo. En una elección tan reñida, un compromiso más creíble con la democracia podría haber influido en un número significativo de antifujimoristas (estar en contra de los Fujimori es una identidad política negativa importante en Perú) (MELÉNDEZ 2019) para dejar de lado sus recelos y votar por ella. En cambio, Fujimori endureció su retórica y trajo de vuelta a la palestra a viejas figuras fujimoristas como parte de su equipo técnico, pasos que pueden haber alejado a suficientes antifujimoristas maleables como para costarle la presidencia por tercera vez en una década (DARGENT Y MUÑOZ 2016; LEVITSKY 2011).

El tramo final de la segunda vuelta estuvo angustiosamente emparejado. El apoyo de Keiko Fujimori siguió aumentando lentamente. Encuestas no publicadas tomadas el día anterior a las elecciones mostraron un empate estadístico con ventaja de Fujimori. Los miembros de las clases altas y fujimoristas que tenían conocimiento de esta información creían que habían ganado la elección. El problema llegó más tarde cuando se cerraron las urnas y el conteo rápido de votos de Ipsos mostró a Castillo como líder de la contienda, lo cual contradujo las encuestas a boca de urna. A medida que pasaban las horas, una competencia al filo de la navaja comenzó a tomar protagonismo, con Castillo a la cabeza, por poco más de un cuarto de punto porcentual.

La élite económica y social entró en pánico. Informes falsos sobre lo que los “comunistas” (Perú Libre es un partido declaradamente marxista-leninista, aunque Castillo dice que no es comunista) harían una vez en el poder, como quitarle las casas a la clase media y prohibir todo tipo de importaciones valiosas, inundó las redes sociales. Esto incluyó noticias falsas sobre supuestas tácticas fraudulentas de PL, así como llamados a las fuerzas armadas para tomar el poder antes de que los “comunistas” pudieran hacerlo (MINISTERIO DE DEFENSA 2021). Fue en este contexto crítico que Keiko Fujimori convocó una conferencia de prensa en la que alegó fraude electoral, y sostuvo que “ha habido una estrategia de Perú Libre para distorsionar o retrasar los resultados que reflejan la voluntad popular”.⁶ Luego Fuerza Popular inició procedimientos para anular el conteo de votos de más de setecientas mesas electorales (cada una con alrededor de doscientos votos) concentradas en áreas de bajos ingresos que apoyaron a Castillo. Pero solo 134 de ellos cumplieron con el plazo legal (RED INVESTIGATIVA REGIONAL 2021), lo que está siendo disputado por los abogados de FP. Esta disputa se prolongó. Ambas partes han realizado mítines y protestas. Aunque hasta ahora estos han sido pacíficos, existe preocupación porque los seguidores de Fuerza Popular han protestado contra algunos funcionarios electorales que se encontraban en sus hogares, lo que claramente es una forma de intimidación (SALAZAR 2021).

Con el 100% de los resultados, Castillo ganó las elecciones por 44.058 votos. Sin embargo, al momento de escribir este artículo (el 16 de junio), las y los peruanos todavía esperaban la confirmación oficial de quién gobernará durante los próximos cinco años. Tendrán que seguir esperando, además, hasta que las autoridades electorales se pronuncien sobre los cientos de recursos que solicitan la nulidad del escrutinio. Mientras tanto, existe la preocupación de que este asunto se salga de control.

4. MÁS PROBLEMAS POR DELANTE

Ahora que la votación ha terminado y el proceso electoral está llegando a su fin, ¿qué sigue? Las perspectivas de la democracia peruana parecen sombrías. El mayor perdedor de las elecciones de 2021 fue el centro reformista y

⁶ La conferencia completa se encuentra en el siguiente enlace: https://www.youtube.com/watch?v=782bWeC4otY&ab_channel=EIB%C3%BAhope

democrático. Ese centro ahora está desprovisto de organización social y representación política. Se puede esperar que las tendencias y los grupos de interés no democráticos disfruten de una libertad mucho mayor para hacer valer sus demandas en medio de una intensa polarización. Contener a estos grupos será una lucha cuesta arriba.

Los niveles sin precedentes de solicitudes de anulación de las elecciones significan que la proclamación oficial de resultados aún puede llevar semanas. Mientras tanto, existe un ambiente político tenso y temores de violencia. A la derecha, líderes, élites y candidatos de Fuerza Popular cuestionan las decisiones de las autoridades electorales. Algunos en Fuerza Popular han pedido una nueva elección, mientras que otros, incluso, han dicho que los militares deberían intervenir. A la izquierda, Perú Libre está desplegando una estrategia legal para defender los votos de Castillo, mientras que el propio Castillo permanece mayormente en silencio. Recientemente, Castillo dijo brevemente a la prensa que él y su partido esperan pacientemente la certificación oficial del resultado, pero agregó que “no vamos a permitir que se siga discriminando el voto del pueblo” (VIGURIA 2021).

Incluso si se confirma la victoria de Castillo en la segunda vuelta, la inestabilidad política continua sigue siendo un riesgo grave. Castillo es un *outsider* improvisado con un estilo de liderazgo inestable. Si ganó la elección (lo que parece probable al momento de escribir este artículo), fue más a pesar de sus fallas que debido a sus aciertos. Castillo se presentó como candidato invitado de Perú Libre, que de hecho es el partido socialista registrado de Vladimir Cerrón. Cerrón tuvo que extender esta invitación luego de no lograr sellar una alianza electoral con el partido Nuevo Perú de Verónica Mendoza. Cerrón, un exgobernador regional de Junín que ha sido sentenciado por cargos de corrupción, no pudo postularse debido a su condena legal. Un médico marxista de formación cubana, Cerrón es claramente mucho más radical que Castillo y quedan dudas sobre si podría terminar radicalizando al gobierno electo en virtud de la influencia que puede ejercer como el verdadero jefe del bloque parlamentario de Perú Libre. En cuanto a Castillo, aún tiene que demostrar que posee algún tipo liderazgo significativo en Perú Libre.

El Congreso, aunque fragmentado, sigue siendo potente como institución, y existe el fantasma persistente de la vacancia de Vizcarra sobre la base de una

cláusula de incapacidad moral poco clara. Habiendo expulsado a un presidente de esta manera, ¿considerará el Congreso la idea de darle a otro el mismo trato cuando las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo se vuelvan tensas una vez más, como es probable que suceda? Si bien Castillo puede reunir suficientes votos (si se mantiene su alianza con Cerrón y se pueden obtener algunos votos adicionales de la oposición) para bloquear un procedimiento de vacancia como el que se usó para destituir a Vizcarra, la derecha aún tiene muchos escaños que puede utilizar para desestabilizar al gobierno o para ganar el juego político a medio plazo.

A la posibilidad de éxito de las maniobras del Congreso para declarar la vacancia de la presidencia y la amenaza de tendencias autoritarias que emanan de segmentos de la derecha, se debe agregar el riesgo de que Castillo cumpla sus promesas populistas y use los poderes de la presidencia para esposar o manipular los “balances” institucionales del sistema. ¿Propondrá él, por ejemplo, buscar una asamblea constitucional por medios extrainstitucionales? ¿Podría incluso tratar de cerrar el Congreso, como hizo Vizcarra, por motivos posiblemente dudosos de censura para desencadenar la elección de una legislatura más de su agrado? ¿Podría intentar interferir con el Poder Judicial? Aunque no se pueden descartar las incursiones de Castillo por estas vías autoritarias, sus posibilidades de éxito dependerán más de su capacidad para movilizar un apoyo sostenido en las calles, incluidas las de Lima, una hazaña difícil de lograr en Perú.

Si se intensifican los disturbios civiles y las protestas, como bien podría suceder, ¿cuál será la respuesta de un servicio de policía nacional que aún lucha por recuperar la legitimidad que perdió por el uso excesivo de la fuerza durante las protestas de noviembre de 2020? Más reacciones policiales exageradas serían un desastre, pero también lo sería una fuerza policial demasiado intimidada y desmoralizada para proteger a ciudadanas y ciudadanos inocentes, mantener el orden básico y dar un paso firme entre las facciones callejeras enojadas antes de que puedan lastimarse entre sí. La crisis institucional entre las y los políticos civiles ya es bastante mala, pero si se extiende hasta succionar los órganos armados de la seguridad nacional —la policía y hasta el ejército—, se verá con pesar que los sucesos en Perú aún tienen más margen para empeorar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayma, Isabel. 2021. “Pedro Castillo y Keiko Fujimori firman la Proclama Ciudadana: ¿En qué consiste y qué impacto tendría?”. *El Comercio*, Mayo 17. <https://elcomercio.pe/elecciones-2021/pedro-castillo-y-keiko-fujimori-firman-la-proclama-ciudadana-en-que-consiste-y-que-impacto-tendria-peru-libre-fuerza-popular-segunda-vuelta-noticia/>
- Cameron, Maxwell A. 1994. *Democracy and Authoritarianism in Peru: Political Coalitions and Social Change*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dargent, Eduardo, y Paula Muñoz. 2016. “Peru: A Close Win for Continuity”. *Journal of Democracy* (27): 145-58. DOI: 10.1353/jod.2016.0070
- Dargent, Eduardo y Stéphanie Rousseau. 2021. “Perú 2020: ¿El quiebre de la continuidad?” *Revista de Ciencia Política*, 41(2): 377-400. DOI: 10.4067/S0718-090X2021005000112
- El Comercio. 2021. “Pedro Castillo: ‘Vamos a desactivar en el acto el TC y el tribunal siguiente tiene que ser elegido por mandato popular’”. *El Comercio*, Marzo 15. <https://elcomercio.pe/politica/pedro-castillo-vamos-a-desactivar-en-el-acto-el-tc-y-el-tribunal-siguiente-tiene-que-ser-elegido-por-mandato-popular-nndc-noticia/>
- Hidalgo, Martín. 2021. “Elecciones Perú 2021: así evoluciona el nuevo mapa electoral tras la segunda vuelta | INTERACTIVO”. *El Comercio*, Junio 8. <https://elcomercio.pe/elecciones-2021/elecciones-2021-mira-aqui-como-evolucion-a-el-nuevo-mapa-electoral-tras-la-segunda-vuelta-interactivo-ec-data-regiones-segunda-vuelta-pedro-castillo-keiko-fujimori-ipsos-conteo-rapido-flash-electoral-noticia/>
- González-Ocantos, Ezequiel. 2021. “The Criminalization of Corruption in Latin America: Prosecutors, Politicians, and Voters During Lava Jato”. En prensa.
- Levitsky, Steven. 2011. “Peru’s 2011 Elections: A Surprising Left Turn”. *Journal of Democracy*, 22: 84-94. DOI: 10.1353/jod.2011.0064
- Levitsky, Steven, y Mauricio Zavaleta. 2016. “Why No Party-Building in Peru?”. Steven Levitsky et al., eds. *Challenges of Party-Building in Latin America*, 412-439. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781316550564.015
- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown.
- McClintock, Cynthia. 2006. “A ‘Left Turn’ in Latin America? An Unlikely Comeback in Peru”. *Journal of Democracy* (17): 95-109. DOI: 10.1353/jod.2006.0066

- Meléndez, Carlos. 2019a. “La derecha que se bifurca: Las vertientes populista-conservadora y tecnocrática-liberal en Perú post-2000”. *Colombia Internacional*, (99): 3-27. DOI: 10.7440/colombiaint99.2019.01
- Meléndez, Carlos. 2019b. *El mal menor: Vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos*. Lima: IEP.
- Ministerio de Defensa. 2021. “Frente a la difusión en redes sociales con llamados a la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos netamente electorales o políticos”, Junio 9. <https://twitter.com/MindefPeru/status/1402667413452251136>
- Muñoz, Paula, y Yamile Guibert. 2016. “Perú: el fin del optimismo”. *Revista de Ciencia Política*, 36(1): 313-338. DOI: 10.4067/S0718-090X2016000100014
- Muñoz, Paula. 2019. *Buying Audiences: Clientelism and Electoral Campaigns When Parties Are Weak*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muñoz, Paula. 2021. “Peru’s Democracy in Search of Representation—Divisive Politics and Democratic Dangers in Latin America”. *Divisive Politics and Democratic Dangers in Latin America*, editado por Thomas Carothers y Andreas E. Feldmann. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Paredes, Maritza, y Daniel Encinas. 2020. “Perú 2019: Political Crisis and Institutional Outcome”. *Revista de Ciencia Política*, 40(2): 483–510. DOI: 10.4067/S0718-090X2020005000116
- Ponce de León, Zoila, y Luis García Ayala. 2019. “Perú 2018: La precariedad política en tiempos de Lava Jato”. *Revista de Ciencia Política*, 39(2): 341-65. DOI: 10.4067/S0718-090X2019000200341
- Redacción RPP Noticias. 2021. “Congresista electo por Perú Libre, Guillermo Bermejo: ‘Si tomamos el poder, no lo vamos a dejar’”. *RPP Noticias*, Mayo 18. <https://rpp.pe/politica/elecciones/guillermo-bermejo-si-tomamos-el-poder-no-lo-vamos-a-dejar-noticia-1337383>
- Red Investigativa Regional. 2021. “JEE rechazaron el 100% de las nulidades de Fuerza Popular ingresadas en el plazo de ley”. *Ojo Público*, Junio 13. <https://ojo-publico.com/2811/el-100-de-nulidades-de-fuerza-popular-en-plazo-de-ley-son-rechazadas>
- Romero, César. 2020. “La declaración contra Martín Vizcarra fue un pedido del equipo Lava Jato”. *La República*, Noviembre 23. <https://larepublica.pe/politica/2020/11/22/la-declaracion-contra-martin-vizcarra-fue-un-pedido-del-equipo-lava-jato>

- Salazar Vega, Elizabeth. 2021. "Autoridades electorales y fiscal José Domingo Pérez acosados por simpatizantes de Fuerza Popular". *Ojo Público*, Junio 12. <https://ojo-publico.com/2805/autoridades-electorales-y-fiscal-acosados-por-seguidores-fujimoristas>
- Vergara, Alberto. 2018. "Latin America's Shifting Politics: Virtue, Fortune, and Failure in Peru". *Journal of Democracy*, (29): 65-76. DOI: 10.1353/jod.2018.0063
- Vergara, Alberto, y Daniel Encinas. 2016. "Continuity by Surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru". *Latin American Research Review*, 51(1): 159-180. DOI: 10.1353/lar.2016.0006
- Viguria, Carlos. 2021. "Pedro Castillo convocó a conferencia pero se negó a responder a la prensa". *Perú21*, Junio 15. <https://peru21.pe/politica/elecciones-2021-pedro-castillo-convoco-a-conferencia-pero-se-nego-a-responder-a-la-prensa-pedro-castillo-peru-libre-elecciones-2021-prensa-extranjera-julio-guzman-noticia/>
- Viale, Claudia. 2020. "Peru: Updated Assessment of the Impact of the Coronavirus Pandemic on the Extractive Sector and Resource Governance". <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/peru-updated-assessment-impact-coronavirus-extractive>
- Weyland, Kurt. 2004. *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.

[Sobre la autora]

PAULA MUÑOZ

Ph.D. y M.A. en Ciencia Política por la Universidad de Texas en Austin. Bachiller en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesora Asociada del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas e Investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Es integrante del Comité Directivo de la Red de Economía Política de América Latina (REPAL), miembro del Grupo Sofía, Red de mujeres investigadoras en las ciencias sociales en el Perú y de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Entre enero y marzo del 2019 fue Miembro de la Comisión Consultiva denominada “Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política”, dependiente de la Presidencia de la República, orientada a proponer las normas orientadas para la implementación de la reforma política.

Cuenta con publicaciones diversas en revistas como *Comparative Politics*, *Revista de Ciencia Política*, *Journal of Democracy*. Su tesis doctoral sobre clientelismo electoral en Perú ha sido publicada recientemente como libro por Cambridge University Press (*Buying Audiences. Clientelism and Electoral Campaigns When Parties are Weak*, Cambridge University Press, 2019).



VARIA

Twitter, sentimientos y precandidatos presidenciales. Comunicación en tiempos de paro nacional

LUCIANA C. MANFREDI
<lcmanfredi@icesi.edu.co>
Universidad Icesi
Colombia
ORCID: 0000-0001-5375-8593

ADOLFO A. ABADÍA
<aaabadia@icesi.edu.co>
Universidad Icesi
Colombia
ORCID: 0000-0002-9034-2156

JUAN TOMÁS SAYAGO
<jtsayago@icesi.edu.co>
Universidad Icesi
Colombia
ORCID: 0000-0002-7238-124X

[Resumen] En los últimos años, las redes sociales se han convertido en una herramienta fundamental en las campañas electorales. Específicamente, Twitter® se ha vuelto un canal de comunicación de campaña de vital importancia, ya que permite generar opinión, dar a conocer propuestas y posicionar candidaturas. El presente trabajo investiga cómo las y los once precandidatos con mayor intención de voto a la presidencia de Colombia llevaron a cabo la comunicación en Twitter® durante el Paro Nacional de abril de 2021. En aquella comunicación entre las y los precandidatos a la presidencia y las y los potenciales votantes, los sentimientos que se generan como respuesta a esa interacción tienen un impacto sobre las emociones. Con el paquete tidytext de R se analizaron un total de 18.093 tuits para las once cuentas verificadas de las y los precandidatos a la presidencia seleccionadas en Twitter® y, específicamente, los 2.700 tuits que están relacionados con temas de coyuntura general sobre el paro nacional. Esto permitió establecer la relevancia de aquellos temas en la comunicación de las y los precandidatos a la presidencia. Además, se pudo entender qué sentimientos y emociones generaron esas comunicaciones en las y los potenciales votantes.

[Palabras clave] Campañas electorales, precandidatos, Twitter®, sentimientos, emociones, elecciones presidenciales.

[Title] Twitter, sentiments and presidential precandidates. Communication in times of national strike

[Abstract] In recent years, social networks have become a fundamental tool in electoral campaigns. Specifically, Twitter® has become a campaign communication channel of vital importance, since it allows to generate opinion, make proposals known and position candidates. This paper investigates how the eleven pre-candidates with the highest vote intention for the presidency of Colombia employed Twitter® in their communications during the National Strike of April 2021. In such communication between presidential pre-candidates and potential voters, the feelings generated in response to such interaction have an impact on emotions. Using R's tidytext package, a total of 18,093 tweets were analyzed for the eleven verified accounts of the selected presidential pre-candidates on Twitter® and, specifically, 2,700 tweets that are related to the general climate of the national strike. This allowed us to establish the relevance of these topics in the communication of the presidential pre-candidates. In addition, we were able to understand which feelings and emotions these communications generated in potential voters.

[Keywords] Electoral campaigns, pre-candidates, Twitter®, sentiments, emotions, presidential elections.

[Recibido] 05/10/21 y [Aceptado] 08/11/21

MANFREDI, Luciana C., Adolfo A. ABADÍA Y Juan Tomás SAYAGO. 2021. "Twitter, sentimientos y precandidatos presidenciales. Comunicación en tiempos de paro nacional", *Elecciones* (julio-diciembre), 20 (22): 309-336. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n22.09

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, las campañas electorales se rigen por la Ley 130 de 1994. Según el artículo 24 de esta normativa, las campañas electorales tienen una duración de noventa días hasta la fecha de la elección, tiempo habilitado para la propaganda electoral. Sin embargo, como se ha venido gestando en las últimas elecciones, las redes sociales han cumplido un rol fundamental en las campañas al permitir que estas comiencen antes y se prolonguen. Asimismo, el uso de estas herramientas permite la interacción directa con la ciudadanía y que se establezcan temas de agenda.

Las redes sociales permiten incrementar los flujos de información entre las y los precandidatos y las y los votantes, entrar en debates, discutir, lanzar noticias (muchas veces noticias falsas), hablar de temas trascendentes e intrascendentes, mostrarse en la candidatura y en su vida personal, entre otros. Como indican Manfredi, González y Biojón (2019), la inclusión de nuevas tecnologías ha generado que parte de la competencia electoral se realice en escenarios no tradicionales. De esta manera, se combinan las formas tradicionales de hacer campaña electoral con esos escenarios no tradicionales representados mayormente por las redes sociales. Es decir, las redes sociales se posicionan como un nuevo espacio de competencia electoral donde hay interacciones más directas y personales entre las y los precandidatos a la presidencia y sus potenciales votantes durante un periodo mayor al que estipula la ley electoral.

Si bien lo anterior puede ser positivo en términos de posicionamiento¹ (término proveniente del *marketing* que implica el espacio electoral que la o el candidato pretende ocupar en escenario electoral) de las candidaturas y de sus propuestas de campañas, también, hace visibles a aquellas que requieren mayor reconocimiento, nacionaliza el voto (JONES Y MAINWARING 2003) y permite la interacción con prodestinatarios o seguidores o contradestinatarios o adversarios. Por lo general, el objetivo será llegar a aquellas personas indecisas sin filiación política partidaria y a su voto de opinión, muchas veces visto como el símbolo de la independencia de espíritu (GUTIÉRREZ 1995), o a aquellas y

1 Armstrong y Kotler (2003) definieron el posicionamiento como la forma como las y los consumidores definen el producto con base en sus atributos importantes. Es el lugar en donde el producto ocupa la mente de las y los consumidores, en relación con los productos de la competencia.

aquellos que votan por continuidad o cambio, o a las y los indignados, incluso, llegar a las y los votantes abstencionistas.

A fines de abril de 2021 en Colombia se inició un paro nacional que duró más de un mes, en el cual hubo acontecimientos y situaciones muy violentas. Comenzó el 28 de abril del 2021 como un movimiento espontáneo de ciudadanas y ciudadanos, movidos por varios grupos sociales de diversa índole en que las redes sociales jugaron un papel relevante en la convocatoria. El paro tenía como objetivo frenar la reforma tributaria presentada por el ejecutivo nacional. Varios aspectos son relevantes en relación con la comunicación de los precandidatos presidenciales, el uso de redes sociales y los sentimientos de la ciudadanía. El primero, es que varios días después del paro se decidió no avanzar en la reforma tributaria, lo cual fue percibido como un triunfo de los manifestantes, quienes en vez de disolver el paro siguieron agrupados cambiando el eje y objetivo. Otros temas sensibles y preocupantes fueron la reforma al sistema de salud, la reactivación económica, el empleo, la educación y la falta de oportunidades para los jóvenes.

El segundo aspecto a considerar son las redes sociales, especialmente Twitter, y el papel que estas cumplieron para agrupar y convocar a las y los jóvenes, pero también para hacer visibles los abusos por parte de la policía y los militares que en muchos casos reprimieron de forma desmedida. Varias organizaciones de derechos humanos y los medios internacionales comenzaron a prestar atención a este tema por la visibilidad lograda en las redes. El tercer aspecto, y no menos importante, es que tanto los partidos opositores al gobierno nacional, como algunos miembros del partido de gobierno, se manifestaron en contra de la falta de diálogo y voluntad de resolución del conflicto.

Consecuentemente, el paro nacional se convirtió en un tema de agenda pública, ciudadana y de medios, sumamente relevante, que también permitió a las y los precandidatos presidenciales tomar posiciones en torno a la violencia vivida e instrumentalizar el paro nacional en su comunicación de campaña. Por lo tanto, es un punto de referencia clave para la comprensión de las posiciones políticas y las comunicaciones de las y los precandidatos presidenciales. Esto a efectos de examinar los sentimientos que aquellas comunicaciones han generado en la ciudadanía.

Ad portas de un año electoral y con más de treinta precandidaturas a la presidencia (SEMANA 2021), en una campaña que durará mucho más de un año, interesa saber qué reacciones en términos de sentimientos positivos y negativos, y, consecuentemente, qué emociones producen aquellas comunicaciones durante esta interacción entre las y los precandidatos y las y los votantes. Para esto, se tendrá en cuenta las y los primeros once precandidatos en intención de voto que aparecen en las últimas encuestas. El objetivo es entender cómo ha sido la comunicación en Twitter® de las y los precandidatos a la presidencia 2022 en Colombia, en el marco del paro nacional del 28 de abril y qué sentimientos ha producido aquella comunicación en la ciudadanía. Es decir, los sentimientos que se generan como respuesta a esa interacción entre las y los candidatos y las y los votantes tienen un impacto sobre la percepción de estos últimos, ya sea positivo o negativo. No se pretende medir la intención de voto o cómo esta comunicación impacta en esta pues faltan varios meses para la elección, y las decisiones de las y los votantes suelen ser dinámicas y varían dependiendo de la coyuntura.

Esta investigación se ha estructurado de la siguiente manera: introducción conceptual y pregunta de investigación, revisión de la literatura sobre elecciones, redes sociales y sentimientos y emociones, conceptos clave que sustentan el estudio. Luego, este estudio presenta una metodología, las variables empleadas y las características de los datos. Los resultados, la discusión y las conclusiones cierran el artículo.

2. DISCUSIÓN TEÓRICA

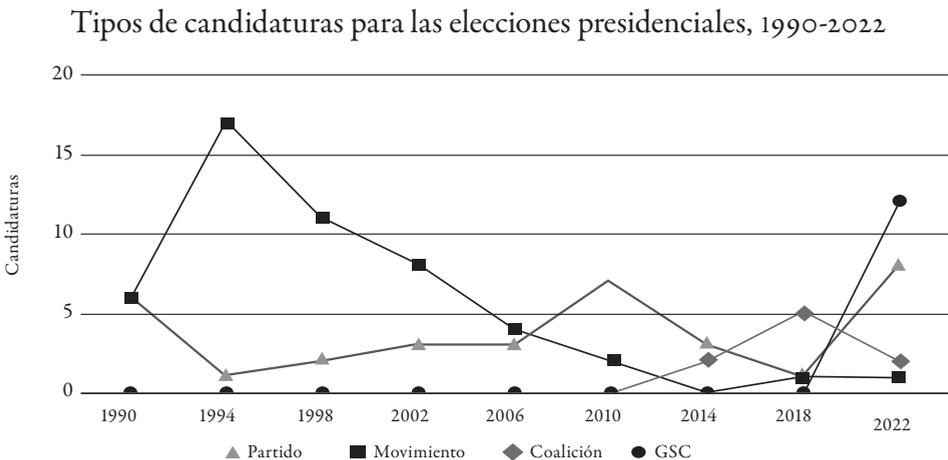
2.1 ELECCIONES PRESIDENCIALES EN COLOMBIA

La tradición bipartidista en torno a los partidos liberal y conservador ha dominado la escena política durante gran parte del siglo XX (DUQUE 2020). En la década de los 90, el sistema político colombiano vivió un cambio institucional importante plasmado en la nueva Constitución Política en 1991, que buscaba romper con las prácticas decimonónicas en la política de Colombia. Esto se reflejó en ajustes al sistema electoral a partir de modificaciones normativas sobre la creación de partidos, los tipos de candidatura, la fórmula para su elección, entre otras reglas consecuentes con este espíritu de apertura democrática, lo que permitió la inclusión de nuevas opciones en la arena política (PINO 2017; GUTIÉRREZ 2001).

Esta apertura generó un espacio propicio para que las fuertes divisiones internas de los partidos tradicionales busquen una expresión propia, que se empezaron a cristalizar como nuevas organizaciones políticas. Adicionalmente, el cambio institucional introdujo las candidaturas independientes, quienes, amparadas en el apoyo de un Grupo Significativo de Ciudadanos (GSC), fueron avaladas vía firmas. En relación con la elección presidencial, cabe destacar la introducción de un sistema de doble vuelta o *ballotage* (DUQUE 2019).

Durante la primera década del nuevo milenio, luego de un poco más de tres ciclos electorales, la apertura había significado un crecimiento desproporcionado de opciones políticas. Este crecimiento exacerbado, sobre todo, para una circunscripción uninominal como la presidencial (ver Gráfico 1) dio como resultado un sistema político hiperfragmentado (ALBARRACÍN ET AL 2018; GUTIÉRREZ 2007). El sistema poseía una importante inestabilidad política debido a que las nuevas fuerzas políticas muchas veces no lograban consolidarse en el escenario político, y algunas desaparecían después del primer intento de presentarse a la pugna electoral o luego de un periodo de gobierno (LOSADA Y LIENDO 2015). Esto se sumó a una suerte de despolitización del electorado en relación con las dos fuerzas políticas tradicionales que fueron cediendo terreno ante las nuevas formas de organización política que sí fueron consolidándose.

GRÁFICO 1



Fuente: Elaboración propia.

Esta situación condujo a que en 2003 se produjera la primera reforma electoral, la cual introdujo elementos² que buscaban contener un poco este desbordamiento político. Posteriores reformas (2007 y 2011) buscaron fortalecer la figura de los partidos en el ámbito político y las dinámicas de competencia electoral. Recientemente, la reforma de 2011 permitió presentar candidaturas como resultado de coaliciones entre dos o más organizaciones políticas.

Si bien estudios muestran que estos ajustes tuvieron mayor repercusión en las elecciones a los cuerpos colegiados a nivel nacional (congreso) (RODRÍGUEZ Y BOTERO 2006) o un débil, casi nulo, impacto en el ámbito subnacional tanto a nivel regional-departamental (ABADÍA 2016; MILANESE *ET AL.* 2016) como a nivel local-municipal (ALBARRACÍN Y MILANESE 2021), las elecciones presidenciales colombianas permiten también una lectura particular de este proceso. Para las próximas elecciones se prevén candidaturas de todos los tipos. Por un lado, hay candidatas y candidatos que obtienen el aval de un partido para presentarse como la o el candidato de esta organización. Por otro lado, están las candidaturas que surgen desde la base social y se presentan por medio de un movimiento político. También se encuentran candidaturas independientes que buscan un puesto a través de la recolección de firmas. Finalmente, se encuentran las y los candidatos que representan una coalición política en las que confluyen expresiones de las anteriores formas organizativas.

Las próximas elecciones presidenciales de 2022 son un ejemplo de este proceso no solo por el amplio número de aspirantes al cargo de presidente (a octubre de 2021 fueron 30 los aspirantes), sino también por las formas como buscan formalizar su candidatura. Se encuentran registrados a participar ocho candidaturas por partidos políticos,³ doce se presentan por firmas como Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC), un movimiento político y, por el momento, ya figuran dos coaliciones, pero con tendencia a aumentar en las próximas semanas.⁴

2 Las reformas se produjeron en temas vinculados con la lista electoral, umbral legal, fórmula electoral y sobre la organización y el funcionamiento interno de los partidos (BATLLE Y PUYANA 2013).

3 Los partidos Liberal Colombiano (dos), Nuevo Liberalismo (dos), Centro Democrático (tres) y Alianza Verde (cuatro posibles candidaturas) se encuentran en consultas internas, pues aún no han llegado a un acuerdo sobre su candidatura final.

4 Ver detalle en el Anexo 1.

Para concluir, es importante mencionar brevemente el fenómeno del abstencionismo que para las elecciones presidenciales oscila entre los extremos de 66% en 1994 (primera vuelta) y 41% en 1998 (segunda vuelta) con un promedio nacional de 53%. El abstencionismo es una variable importante al analizar las elecciones en Colombia. Este fenómeno se define como la no participación en el acto de votar por parte de quienes tienen el derecho a hacerlo; en otras palabras, dejar de asistir a las urnas teniendo la edad para votar (CAICEDO 2015; GARCÍA Y CANTOR 2018). Sobre el tema, se puede afirmar que el abstencionismo y el voto en blanco son expresiones de desinterés por la política, pero que están motivadas por distintas razones a nivel individual (GARCÍA Y CANTOR 2018). En términos electorales, si bien se espera que las redes sociales contribuyan a generar interacción más directa con las y los votantes que los motive a ir a las urnas, ha sido muy complejo trasladar aquella interacción entre las y los candidatos y las y los votantes a las urnas, y hacerlo efectivo en votos. No obstante lo anterior, es importante considerar el abstencionismo como un fenómeno estructural, que se explica desde las garantías institucionales más que por la acción individual (CAICEDO 2015), así como un termómetro del funcionamiento de la democracia (MILANESE *ET AL.* 2016).

2.2 REDES SOCIALES Y CAMPAÑAS ELECTORALES

La literatura ha avanzado en el estudio de las redes sociales y su impacto en los procesos políticos. Varios trabajos han analizado el uso de las redes sociales en la comunicación electoral y las campañas electorales (ARAGÓN *ET AL.* 2013; JUNGHERR 2014). Aquellos estudios han abarcado diferentes perspectivas como la competencia entre candidatos (CARSEY *ET AL.* 2011), las influencias de los actores políticos (BOX-STEFFENSMEIER *ET AL.* 2009), la retórica en las campañas electorales (FRIDKIN Y KENNEY 2011; GEER 2012), entre otras. El uso de las redes sociales ha revolucionado la forma cómo las y los candidatos y los gobiernos se comunican con la ciudadanía (MANFREDI Y GONZÁLEZ-SÁNCHEZ 2019) y, como canal fundamental de comunicación electoral, también permite inferir la posición política de los actores. Esto las ha vuelto una herramienta relevante para aspirantes a cargos de elección popular, gracias a su versatilidad e inmediatez a la hora de comunicar un mensaje a los potenciales votantes (MANFREDI *ET AL.* 2019). En el caso colombiano, el uso de redes

sociales ha crecido en los últimos años (58,4 accesos a internet móvil por cada 100 habitantes en el primer trimestre de 2020) (MINTIC 2020).

En la presente investigación se analizará la comunicación de las y los precandidatos a la presidencia 2022 de Colombia en Twitter®. De acuerdo con López Meri (2015), Twitter® ha sido incorporado como un mecanismo esencial en la estrategia de comunicación de los actores políticos. Adicionalmente, es un canal de comunicación digital basado en la transmisión de mensajes cortos (*microblogging*) que permite reacciones inmediatas de otros usuarios. La capacidad que tiene Twitter® para comunicar en tiempo real lo convierte en uno de los principales canales para establecer un vínculo con las fuentes de información de primera mano (LATONERO Y SHKLOVSKI 2011; HUGHES Y PALEN 2012), por medio de una comunicación directa y horizontal entre usuarios (SCHULTZ *ET AL.* 2011).

El uso de Twitter® en campañas electorales ha ganado importancia por diversas razones. Algunas apuntan a que esta red es un valioso termómetro social con el que se identifican los principales temas y las tendencias políticas, se logra posicionamiento e incluso permite intuir el desarrollo de ciertos eventos políticos (LÓPEZ 2015). También sirve para dar a conocer una versión más humana de los actores políticos (LÓPEZ 2016) que se expresa en un tipo de contenido informal.

2.3 SENTIMIENTOS Y EMOCIONES

La investigación sobre emociones parte de la necesidad de entenderlas por su capacidad de amplificar comportamientos que comunican distintos deseos y anhelos (PLUTCHIK 1988). Busca identificar en las opiniones de las personas elementos de juicio de valor sobre algún asunto en particular por medio de técnicas de procesamiento del lenguaje natural y la lingüística computacional (ORDOÑEZ *ET AL.* 2016).

Las emociones se van creando en las interacciones con otras personas y estas se expresan de diferentes maneras. Así, las interacciones en redes sociales constituyen un mecanismo generador de sentimientos, tanto positivos como negativos que se formulan a través de emociones en redes sociales. Aquellas

emociones se pueden apreciar en la reacción a una comunicación, a través de un “me gusta”, un retuit, una respuesta o entrar en una discusión con aquellas personas que se encuentran en la misma red. Las emociones se resumen en ocho básicas: confianza, alegría, anticipación, sorpresa, tristeza, enfado, asco y miedo (PLUTCHIK 2001; MOHAMMAD Y TURNEY 2013), las cuatro primeras asociadas a emociones positivas mientras que las cuatro restantes a negativas. Las emociones pueden ser rastreadas a partir de ciertos términos en la comunicación oral y escrita (MOHAMMAD Y TURNEY 2013); es decir, del uso de un léxico determinado (KLERES 2011). Por esta razón, resulta interesante analizar la relación que existe entre la comunicación de las y los precandidatos a la presidencia de Colombia 2022 y las emociones que genera aquella comunicación en Twitter®.

3. METODOLOGÍA Y DATOS

Este estudio exploratorio reúne un total de 18.093 tuits provenientes de las cuentas verificadas en Twitter® de las y los once precandidatos con mayor intención de voto a la presidencia de Colombia 2022. Al momento de realizar este estudio, existen aproximadamente treinta precandidaturas a la presidencia. Sin embargo, para construir la muestra, se han escogido a las o los once primeros de acuerdo con las últimas encuestas de Polimétrica⁵ y de Invamer.⁶

Estos tuits fueron recolectados utilizando el paquete de R, *academictwitteR* (BARRIE Y HO 2021). Este paquete de R utiliza permisos adjudicados a miembros de la comunidad académica que investigan estos tópicos.

5 Mayor información disponible en cifrasconceptos.com/productos-polimetrica/

6 Mayor información disponible en valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2021/08/encuesta-invamer-1.pdf

TABLA 1
Cuentas verificadas de las y los precandidatos a la presidencia de Colombia 2022

Usuario	Nombre	Seguidores	Sigue	Conteo de tuits	Conteo de listas	Cuenta verificada
agavirtiau	Alejandro Gaviria	384.366	1.726	53.487	1.018	No
JERobledo	Jorge Enrique Robledo	1.251.072	415	106.202	1.832	Sí
sergio_fajardo	Sergio Fajardo	1.596.466	569	23.913	2.601	Sí
petrogustavo	Gustavo Petro	4.370.805	2.543	133.374	4.975	Sí
juanmanuelgalan	Juan Manuel Galán	233.870	15.923	28.304	855	Sí
MariaFdaCabal	María Fernanda Cabal	251.805	996	76.781	704	Sí
EnriquePenalosa	Enrique Peñalosa	1.948.543	943	27.220	2.257	Sí
FicoGutierrez	Federico Gutiérrez	676.574	1.378	46.593	545	Sí
OIZuluaga	Óscar Iván Zuluaga	805.494	731	28.051	985	Sí
ingrodolfohdez	Rodolfo Hernández	89.661	240	3.655	123	No
AlejandroChar	Alejandro Char	395.552	564	13.683	293	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Se eligen los tuits relacionados con los siguientes temas teniendo en cuenta las subsiguientes *keywords*: educación, corrupción y seguridad, reforma tributaria, paro nacional, derechos humanos, empleo, calidad de vida, vida digna, equidad, desigualdad, reactivación económica, empleo, reforma de salud y temas sociales. La selección de los temas se relaciona con la coyuntura del Paro Nacional del 28 de abril de 2021 y de los subsiguientes días, y se basó en las palabras más utilizadas en la cobertura de los hechos en los medios gráficos más relevantes de Colombia. Se tuvieron en cuenta todos los tuits que incluyeron algunas de estas palabras.

El seguimiento a las cuentas verificadas seleccionadas se realizó en el periodo que abarca desde el 1 de marzo hasta el 30 de setiembre de 2021. Aquel periodo contempla un momento antes, durante y después del paro nacional. De un total de 18.093 tuits provenientes de las cuentas verificadas en Twitter® de las y los once precandidatos con mayor intención de voto a la presidencia de Colombia 2022, se seleccionaron 2.700 tuits que abordaron los temas seleccionados.

3.1 VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN

La información que se utilizó se articula en dos categorías para dar cuenta del nivel de visibilidad de las y los usuarios seleccionados para el estudio (ver Tabla 2).

TABLA 2
Resumen de variables de estudio

Perspectiva	Variable	Medición
Visibilidad	Seguidores	Número de seguidores
	Tuits	Número de tuits
	Me gusta	Número de tuits marcados como “me gusta”
Comunicación de campaña	Issues de campaña	Total de <i>keywords</i> con alto número de repeticiones
	Sentimientos/emociones	Tuits con palabras asociadas a un sentimiento/emoción

Fuente: Elaboración propia.

3.1.1 VISIBILIDAD

En esta categoría se encuentran elementos que no se pueden considerar como acciones políticas en sí mismas (MANFREDI *ET AL.* 2019), pero sirven como una aproximación a la influencia que un usuario puede alcanzar a ejercer en esta red social. En el estudio se tienen en cuenta el número de seguidores, el número de tuits publicados y el número de tuits marcados como “me gusta”.

3.1.2 COMUNICACIÓN DE CAMPAÑA

- a) *Issues* de campaña: principales temas de campaña que resultan centrales en la comunicación, que definen la propuesta general de campaña con la que se identifica un candidato o candidata. Para esto, se toman en cuenta las *keywords* con una frecuencia inusual (*word count strategies*) en el lenguaje natural de las y los políticos en Twitter® (CORREA Y CAMARGO 2017).
- b) Sentimientos/emociones: exploración del contenido de los tuits para extraer el sentido y clasificar de manera sistemática el mensaje del autor o autora. Se utilizan bases de palabras, también conocidas como léxico afectivo, a saber: SEL lexicon (PLAZA-DEL-ARCO *ET AL.* 2018) o NRC Emotion Lexicon (aka EmoLex) (MOHAMMAD 2017), que clasifican la intensidad afectiva de las palabras y las asocia con un sentimiento (MOHAMMAD Y TURNEY 2013; MOHAMMAD 2016; JOCKERS 2021). Con el empleo de esta metodología, se pueden clasificar los tuits en positivos y negativos y, a partir de las palabras usadas, se puede identificar una emoción como alegría, confianza, miedo, tristeza, ira, anticipación o aversión y sorpresa. Se define la emoción más relevante en cada tuit por medio de un algoritmo del teorema de Bayes, en que cada tuit que responde a la probabilidad $P(H|X)$, estima la probabilidad de que cada palabra sea asignada a un sentimiento.

$$P(H|X) = \frac{P(X|H)(H)}{(X)}$$

Donde H representa los atributos del tuit (o palabras), X , el grupo de sentimientos y la $P(X|H)$ es la probabilidad de tener una palabra o atributo asociado a cada sentimiento dentro del tuit.

4. ANÁLISIS Y RESULTADOS

En el periodo de análisis, el paro y la reforma tributaria llegaron a ser los temas más importantes para las y los candidatos que toman posición y se alinean con las perspectivas de los grupos más cercanos. El *wordcloud* en el Gráfico 2 muestra los temas que más mueven, en general, las y los candidatos. El paro nacional que inició el 28 de abril, en respuesta a la reforma tributaria, ha sido un asunto central. Sin embargo, la salud, la seguridad, los derechos humanos, los impuestos y la pobreza se mantienen dentro de la esfera de los temas abordados por las y los precandidatos. Por ello, se deduce que la agenda de las campañas electorales se alinea con la agenda pública y política de coyuntura.

GRÁFICO 2

Wordcloud de las palabras más usadas por las y los precandidatos



Fuente: Elaboración propia.

Como se indicó anteriormente, Colombia en la actualidad tiene un sistema de partidos políticos muy fragmentado. Esto se evidencia con la presencia de treinta precandidatas y precandidatos a la presidencia en las elecciones a celebrarse en 2022. Entre las y los precandidatos y partidos políticos, muchos se alinean a la centroderecha, entre ellos el partido de gobierno y cercanos a este,

otros a la centroizquierda, como el Polo Democrático y su principal exponente, Gustavo Petro (precandidato con la mayor intención de voto de acuerdo con las últimas encuestas consultadas).⁷ Asimismo, han aparecido varias alianzas partidarias y de movimientos de ciudadanas y ciudadanos que se autodenominan de centro.

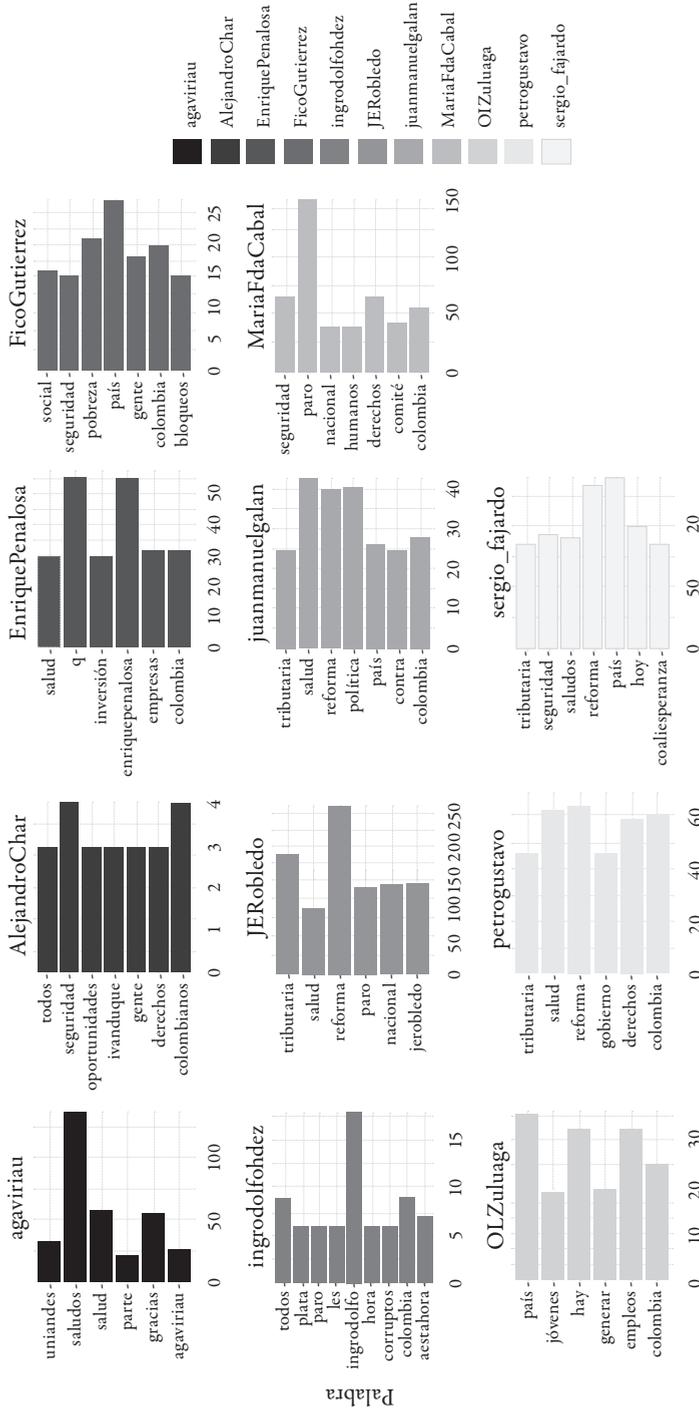
Evidentemente, el centro puede ser estratégicamente importante para mostrar las diferencias con el actual gobierno, muy desgastado y con muy baja aprobación en gestión, pero también permite mostrar la diferencia con la izquierda, muy asociada al conflicto interno y a la guerrilla. La gran diferencia puede verse entre las y los precandidatos que son ideológicamente más cercanos al partido de gobierno, que resaltan el rechazo al paro y a las diferentes manifestaciones, como los bloqueos y la importancia de la seguridad. En contraste, las y los precandidatos que representan la oposición al gobierno resaltan como temas relevantes la reforma tributaria, el derecho al paro, los derechos y la salud.

Alejandro Gaviria aparece como un *outlier* con no tan clara posición respecto al paro, pero eso se explica porque entró a la campaña mucho más tarde que el resto. Antes del paro, se desempeñaba como rector de la Universidad de los Andes y sus posiciones, aunque sí tienen relevancia política, no pueden catalogarse como comunicación de campaña.

En el Gráfico 3 se observan las palabras más utilizadas por cada uno de las y los once precandidatos que lideran la intención de voto como: la seguridad, la reforma tributaria y de salud, el paro nacional, el empleo y otras. También se distinguen entre aquellas o aquellos precandidatos más cercanos al gobierno nacional en los que predominan las alusiones al paro nacional y aquellas o aquellos precandidatos de oposición en los que predominan las palabras que aluden a la reforma tributaria y la reforma de salud.

7 Encuesta polimétrica de Cifras y Conceptos publicada en setiembre de 2021 y el Invaer Poll publicado en agosto de 2021.

GRÁFICO 3
Palabras más usadas por precandidatas y precandidatos



Fuente: Elaboración propia.

Como muestra el Gráfico 4, los mensajes en promedio siguen tendencias de apoyo o rechazo al paro nacional, por lo que toman una clara posición política al respecto. Adicionalmente, se observa que precandidatas y precandidatos cercanos al gobierno tienen promedios bajos o hasta negativos desde finales de abril hasta finales de mayo y luego sus promedios suben nuevamente. Asimismo, se observa nuevamente una caída, cuando se descubrió el escándalo de corrupción del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTic)⁸ (BOHORQUEZ 2021), que volvió a evidenciar problemas de corrupción en el gobierno.

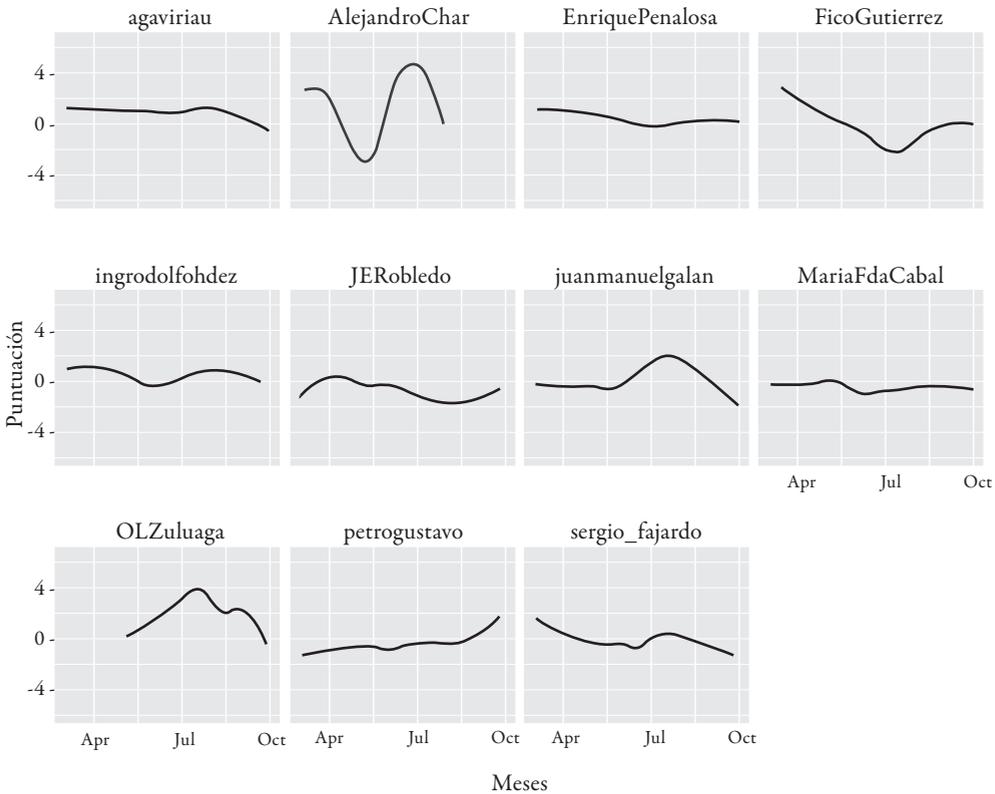
Respecto a las y los precandidatos de grupos de la oposición, se puede evidenciar que siguen un comportamiento de menores cambios en el promedio de sus mensajes en el tiempo. Se destaca un comportamiento ligeramente opuesto al evidenciado por las y los precandidatos cercanos al gobierno. Esto indica que sus mensajes al público tienden a distanciarse y alejarse. Sin embargo, estas tendencias no son tan acentuadas para los grupos que se catalogan como “centro”.

Estas tendencias muestran que los mensajes entre los grupos se comportan en direcciones opuestas, es decir, cada candidata o candidato se enfoca en plantear argumentos que se comportan en la misma tendencia al grupo al que pertenece. De esta forma, las y los candidatos progobierno reaccionaron negativamente hacia el paro por las diferentes demostraciones en este, mientras que las y los candidatos de oposición no tomaron posiciones tan negativas ante esa situación.

8 Escándalo desatado por las irregularidades en la presentación de garantías bancarias por parte de la Unión Temporal Centros Poblados, contratistas del proyecto, que permitió a la entonces ministra Karen Abudinen acceder a un adelanto de 70 mil millones de pesos, de un contrato firmado con el Ministerio de las TIC por un total de 1,07 billones de pesos que buscaba garantizar el acceso gratuito al servicio de Internet inalámbrico WiFi a comunidades rurales. Este episodio tuvo tal trascendencia que llevó al presidente Duque a solicitar la renuncia a la ministra de esta cartera.

GRÁFICO 4

Puntuación promedio de los tuits por precandidata o precandidato



Fuente: Elaboración propia.

Este gráfico también muestra que la comunicación política en los tuits recurre a un lenguaje que apela a sentimientos positivos, lo que se puede apreciar al ver que en la mayoría de las cuentas observadas la evolución de la puntuación ocurre dentro de la zona positiva, es decir, por encima del eje horizontal. Esto da cuenta de una frecuencia significativa al uso de palabras en torno a las emociones básicas positivas (confianza, alegría, anticipación y sorpresa). Aunque aún es muy temprano para sostener que se están produciendo campañas electorales en todo el sentido de la palabra, sí podría afirmarse que esta fase preelectoral se

está desarrollando en un entorno político relativamente sereno. Los mensajes aún no son contestatarios, tampoco son tan agresivos en el tono ni caracterizados por relaciones tipo amigo-enemigo como pudo experimentarse en las pasadas elecciones presidenciales cuando el tema del proceso de paz y el cumplimiento de su acuerdo constituía una fuente de alta polarización política.

Esto último puede encontrar explicación en la alta cantidad de aspirantes al cargo, cuestión que provoca que en las estrategias de comunicación del momento prime la búsqueda de puntos en común (posibles alianzas con diversos grupos y sectores sociales), sin hablar aún en términos de coaliciones. Por otro lado, la carga negativa asociada a la experiencia relacionada con la pandemia por el COVID-19 puede también estar calando en el discurso político de las y los precandidatos a la presidencia, quienes buscan presentar un mensaje esperanzador y optimista, de reactivación económica y encuentro social, y, sobremanera, de un retorno a la normalidad de las dinámicas cotidianas.

5. CONCLUSIONES

El presente trabajo de carácter descriptivo muestra hacia dónde se avanza en la campaña electoral a la presidencia de Colombia 2022. Para empezar, se partió de un escenario con gran cantidad de partidos políticos y movimientos sociales, con treinta precandidatas y precandidatos a la presidencia que comenzaron hace varios meses a hacer campaña en redes sociales, específicamente en Twitter®, y parece que la misma será muy larga.

Se observa que el escenario, a pesar de tener tantas precandidatas y tantos precandidatos, carece de propuestas políticas claras y la mayoría de la comunicación en Twitter® se relaciona con el paro nacional. Por otro lado, puede apreciarse a partir del análisis de las palabras utilizadas para comunicarse que las y los candidatos tienen posibilidad de establecer agendas y que presentan convergencias o divergencias con el gobierno nacional en el tratamiento de esos temas. Es decir, esto muestra que la contienda política se moverá hacia tendencias en direcciones opuestas en torno a los temas propios de la agenda. Aparentemente se verá un escenario similar al de 2018 con una contienda electoral muy polarizada, una ciudadanía estresada y, seguramente, un escenario de segunda vuelta.

Por último, en relación con los sentimientos y emociones, se puede afirmar que las y los candidatos han decidido llevar las banderas de sus grupos políticos y, aunque no se maneje un mensaje generalizado, se puede observar una tendencia común.

En investigaciones futuras se espera continuar aportando a este campo de estudio de la comunicación política, específicamente a la comunicación de gobierno, y explorar la interacción de los gobiernos locales, departamentales y nacionales en otros fenómenos de alta efervescencia social como lo representó el paro nacional en 2021. Se podría profundizar en la comunicación política de gobierno en un periodo de crisis como puede ser la atención a un asunto tan neurálgico como la pandemia por la enfermedad de la COVID-19.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abadía, Adolfo A. 2016. “Elecciones a las gobernaciones departamentales de Colombia: la fragmentación en este subsistema de partidos”. *Paraná Eleitoral. Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, 5 (1): 7-38.
- Albarracín, Juan, Laura Gamboa, y Scott Mainwaring. 2018. “Deinstitutionalization without Collapse: Colombia’s Party System”. *Party Systems in Latin America Institutionalization, Decay, and Collapse*, editado por Scott Mainwaring, 1.a ed., 227-54. Cambridge: Cambridge University Press.
- Albarracín, Juan, y Juan Pablo Milanese. 2021. “Cuando lo local no es función de lo nacional: Efectos diferenciales del cambio institucional en Colombia (1997-2015)”. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 41 (1): 35-65. DOI: 10.4067/S0718-090X2021005000102
- Aragón, Pablo, Karolin Eva Kappler, Andreas Kaltenbrunner, David Laniado, y Yana Volkovich. 2013. “Communication Dynamics in Twitter during Political Campaigns: The Case of the 2011 Spanish National Election”. *Policy & Internet*, 5 (2): 183-206. DOI: 10.1002/1944-2866.POI327
- Armstrong, Gary, y Philip Kotler. 2003. *Fundamentos de Marketing*. 6.a ed. México DF: Pearson Educación.
- Barrie, Christopher, y Justin Chun-ting Ho. 2021. *cjbarrie/academictwitterR: First full development release*. Zenodo. DOI: 10.5281/zenodo.4727505
- Batlle, Margarita, y José Ricardo Puyana. 2013. “Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla”. *Revista de Ciencia Política Politai*, 4 (7): 73-88.
- Bohorquez, Edwin. 2021. “La historia del escándalo del Mintic, Karen Abudinen y Centros Poblados”. *El Espectador*. Setiembre 9. <https://www.elespectador.com/economia/la-historia-del-escandalo-del-mintic-centros-poblados-y-karen-abudinen/>
- Box-Steffensmeier, Janet M., David Darmofal, y Christian A. Farrell. 2009. “The Aggregate Dynamics of Campaigns”. *The Journal of Politics*, 71 (1): 309-23. DOI: 10.1017/s0022381608090208
- Caicedo Ortiz, Julián Andrés. 2015. “Abstención electoral y voto en blanco en la consolidación democrática colombiana”. *Elecciones en Colombia, 2014: ¿Representaciones fragmentadas?*, editado por Fredy Barrero y Margarita Batlle, 1.a ed., 45-85.

- Carsey, Thomas M., Robert A. Jackson, Melissa Stewart, y James P. Nelson. 2011. "Strategic Candidates, Campaign Dynamics, and Campaign Advertising in Gubernatorial Races". *State Politics & Policy Quarterly*, 11 (3): 269-98. DOI: 10.1177/1532440011413085
- Correa, Juan C., y Jorge E. Camargo. 2017. "Ideological Consumerism in Colombian Elections, 2015: Links Between Political Ideology, Twitter Activity, and Electoral Results". *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 20 (1): 37-43. DOI: 10.1089/cyber.2016.0402
- Duque Daza, Javier. 2019. "La doble vuelta en las elecciones presidenciales en Colombia 1994-2018. La búsqueda esquivada de mayor legitimidad y de consensos". *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 19 (36): 77-102. DOI: 10.22518/usergioa/jour/ccsh/2019.1/a05
- Duque Daza, Javier. 2020. "Candidaturas presidenciales en Colombia 1974-2018. Factores condicionantes de su evolución". *Desafíos*, 32 (2): 1-38. DOI: 10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.7485
- Fridkin, Kim L., y Patrick Kenney. 2011. "Variability in Citizens' Reactions to Different Types of Negative Campaigns". *American Journal of Political Science*, 55 (2): 307-25. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2010.00494.x
- García Sánchez, Miguel, y Carlos Felipe Cantor. 2018. "Hechos recurrentes, fenómenos diferentes. Abstención electoral y voto en blanco en las elecciones presidenciales del 2014". *Polarización y posconflicto: las elecciones nacionales y locales en Colombia, 2014-2017*, editado por Felipe Botero, Miguel García Sanchez, y Laura Willis-Otero, 1.a ed., 209-26. Colección general. Bogotá, D.C, Colombia: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política.
- Geer, John G. 2012. "The News Media and the Rise of Negativity in Presidential Campaigns". *PS: Political Science & Politics*, 45 (3): 422-27. DOI: 10.1017/S1049096512000492
- Gutiérrez Sanín, Francisco. 1995. "Tendencias de cambio en el sistema de partidos: el caso de Bogotá". *Análisis Político*, (24): 73-83.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. 2001. "¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998)". *América Latina Hoy*, 27: 189-215. DOI: 10.14201/alh.2739
- Gutiérrez Sanín, Francisco. 2007. "El Santo Grial de la fragmentación". *¿Lo que el viento se llevó? los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*, 1. ed., 301-41. Colección Vitral. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

- Hughes, Amanda L., y Leysia Palen. 2012. "The Evolving Role of the Public Information Officer: An Examination of Social Media in Emergency Management". *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 9 (1). DOI: 10.1515/1547-7355.1976
- Jockers, Matthew L. 2021. *Syuzhet*. R. <https://github.com/mjockers/syuzhet>
- Jones, Mark P., y Scott Mainwaring. 2003. "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas". *Party Politics*, 9(2): 139-66. DOI: 10.1177/13540688030092002
- Jungherr, Andreas. 2014. "The Logic of Political Coverage on Twitter: Temporal Dynamics and Content". *Journal of Communication*, 64 (2): 239-59. DOI: 10.1111/jcom.12087
- Kleres, Jochen. 2011. "Emotions and Narrative Analysis: A Methodological Approach". *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 41 (2): 182-202. DOI: 10.1111/j.1468-5914.2010.00451.x
- Latonero, Mark, y Irina Shklovski. 2011. "Emergency Management, Twitter, and Social Media Evangelism". *International Journal of Information Systems for Crisis Response and Management*, 3 (4): 1-16. DOI: 10.4018/jiscrm.2011100101
- López Meri, Amparo. 2015. "Redes sociales y campañas electorales: Twitter como fuente informativa en las elecciones catalanas del #25N". *Comunicació: revista de recerca i anàlisi*, 32 (2): 115-37.
- López Meri, Amparo. 2016. "Twitter-retórica para captar votos en campaña electoral. El caso de las elecciones de Cataluña de 2015". *Comunicación y Hombre. Revista Científica de Comunicación y Humanidades*, (12): 97-118.
- Losada, Rodrigo, y Nicolás Liendo. 2015. "El peso de los nuevos partidos en el sistema de partidos colombiano. 1986-2010". *Papel Político*, 20 (1): 91-118. DOI: 10.11144/Javeriana.papo20-1.epnpç
- Manfredi, Luciana, Juan González, y David Biojó. 2019. "¡Twitteo, luego existo! Un análisis de las dinámicas de competencia electoral de los candidatos a la Presidencia de Colombia 2018 en Twitter". *Elecciones Presidenciales y de Congreso 2018. Nuevos acuerdos ante diferentes desafíos*, 117-46. Colombia: Konrad Adenauer Stiftung-KAS Colombia.
- Manfredi, Luciana, y Juan González-Sánchez. 2019. "Comunicación y competencia en Twitter. Un análisis en las elecciones presidenciales Colombia 2018". *Revista Estudios Institucionales*, 6 (11): 133-130. DOI: 10.5944/eeii.vol.6.n.11.2019.25086

- Milanese, Juan Pablo, Adolfo A. Abadía, y Luciana Manfredi. 2016. "Elecciones regionales en Colombia 2015: análisis de las nuevas gobernaciones y asambleas departamentales". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25 (1): 1-26.
- MinTIC. 2020. "Cifras primer trimestre de 2020". 1er trimestre. *Boletín trimestral de las TIC*. Colombia: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC).
- Mohammad, Saif M. 2016. "Sentiment Analysis: Detecting Valence, Emotions, and Other Affectual States from Text". *Emotion Measurement*, editado por Herbert L. Meiselman, 201-37. DOI: 10.1016/B978-0-08-100508-8.00009-6
- Mohammad, Saif M. 2017. "Word Affect Intensities". *Cornell University*. <http://arxiv.org/abs/1704.08798>
- Mohammad, Saif M., y Peter D. Turney. 2013. "Crowdsourcing a Word-Emotion Association Lexicon". *Computational Intelligence*, 29 (3): 436-65. DOI: 10.1111/j.1467-8640.2012.00460.x
- Ordoñez Salinas, Sonia, Juan Manuel Pérez Trujillo, y Romario Albeiro Sánchez Montero. 2016. "Election Analysis in Colombia and Venezuela 2015 through Sentiment Analysis and Twitter". *Sistemas y Telemática*, 14 (39): 57-70. DOI: 10.18046/syt.v14i39.2349
- Pino, Juan Federico. 2017. "Entre democracias y autoritarismos: una mirada crítica al estudio de la democracia subnacional en Colombia y Latinoamérica". *Colombia Internacional* (agosto), (91): 215-242. DOI: 10.7440/colombiaint91.2017.07
- Plaza-del-Arco, Flor Miriam, María Dolores Molina-González, Salud María Jiménez-Zafra, y Teresa Martín-Valdivia. 2018. "Lexicon Adaptation for Spanish Emotion Mining". *Procesamiento del Lenguaje Natural*, 61 (0): 117-24. DOI: 10.26342/2018-61-13
- Plutchik, Robert. 1988. "The Nature of Emotions: Clinical Implications". *Emotions and Psychopathology*, editado por Manfred Clynes y Jaak Panksepp, 1-20. DOI: 10.1007/978-1-4757-1987-1_1
- Plutchik, Robert. 2001. "The Nature of Emotions: Human emotions have deep evolutionary roots, a fact that may explain their complexity and provide tools for clinical practice". *American Scientist*, 89 (4): 344-350.
- Rodríguez Raga, Juan Carlos, y Felipe Botero. 2006. "Ordenando el caos: elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia". *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26 (1): 138-51. DOI: 10.4067/S0718-090X2006000100008

Semana. 2021. “¡Ya son 30 precandidatos presidenciales para las elecciones de 2022!”. *Semana*, Agosto 21. <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-proliferacion-de-candidatos-presidenciables-de-cara-al-2022/202100/>

Schultz, Friederike, Sonja Utz, y Anja Göritz. 2011. “Is the Medium the Message? Perceptions of and Reactions to Crisis Communication via Twitter, Blogs and Traditional Media”. *Public Relations Review*, 37 (1): 20-27. DOI: 10.1016/j.pubrev.2010.12.001

6. ANEXOS

ANEXO 1

Tipo de candidaturas a la presidencia de Colombia 2022

Candidatos	Partido/Movimiento	Tipo
Gustavo Petro	Colombia Humana + Unión Patriótica	Coalición
Alexánder López Maya	Polo Democrático Alternativo PDA	Partido
Arelis Uriana	Movimiento Alternativo Indígena y Social	Movimiento
Roy Leonardo Barreras	Alianza Democrática Amplia + GSC La Fuerza de la Paz	Coalición
Francia Márquez	GSC Soy Porque Somos	GSC
Ángela María Robledo	GSC Estamos Listas	GSC
Rodolfo Hernández	GSC Liga de Gobernantes Anticorrupción	GSC
Jorge Enrique Robledo	Partido Dignidad	Partido
Alejandro Gaviria	GSC Colombia Tiene Futuro	GSC
Sergio Fajardo	GSC Compromiso Ciudadano	GSC
Enrique Peñalosa	GSC Colombia Posible	GSC
Federico Gutiérrez	GSC Creemos Colombia	GSC
John Milton Rodríguez	Colombia Justa Libres	Partido
Consulta interna (5 opciones): Paloma Valencia, Josué Alirio Barrera, Rafael Nieto, Óscar Iván Zuluaga y María Fernanda Cabal	Centro Democrático	Partido
Miguel Ceballos	GSC Transformación y Unión	GSC
Luis Pérez	GSC Colombia Piensa en Grande	GSC
Julián Rodrigo Álvarez	GSC Colombia Sostenible	GSC
Juan Carlos Echeverry	GSC Vamos Pa' Lante	GSC
Consulta interna (4 opciones): Camilo Romero, Jorge Londoño, Iván Marulanda y Carlos Amaya	Partido Alianza Verde	Partido
Juan Fernando Cristo	GSC En Marcha	GSC
Consulta interna (3 opciones): Mauricio Cárdenas, Ubeimar Delgado y David Barguil	Partido Conservador Colombiano	Partido



→

Consulta interna (2 opciones): Luis Fernando Velasco y Eduardo Verano	Partido Liberal Colombiano	Partido
Consulta interna (2 opciones): Juan Manuel Galán y Rodrigo Lara	Nuevo Liberalismo	Partido

Elaboración propia.

[Sobre la autora y los autores]

LUCIANA C. MANFREDI

Politóloga (Universidad de Buenos Aires), Especialista en Gerencia de Negocios Internacionales (Universidad Icesi), MBA (Universidad Icesi), Master of Management (Tulane University), Master of Science (Tulane University). Ha realizado un posdoctorado en Marketing en la Universidad de Sevilla y Universidad de Vigo, España. Actualmente es profesora asociada del Departamento de Mercadeo y Negocios Internacionales de la Universidad Icesi.

ADOLFO A. ABADÍA

Politólogo y magíster en Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Icesi (Cali-Colombia). Actualmente, investigador junior (Minciencias) vinculado al Grupo Nexos, profesor del Departamento de Estudios Políticos y coordinador editorial en la misma universidad.

JUAN TOMÁS SAYAGO

Es PhD. en Economía (West Virginia University). Economista (Universidad Nacional de Colombia), Master for Management of Complex Systems (Istituto Universitario di Studi Superiori di Pavia), Maestría en Teoría y política económica (Universidad Nacional de Colombia). Actualmente es Profesor Asistente del Departamento de Economía de la Universidad Icesi.

The right side of the page features a decorative vertical border consisting of several parallel stripes in shades of blue and grey. The stripes vary in width and color, creating a textured, layered effect.

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Promesas, expectativas y resultados a diez años del debut de las PASO

ARIADNA GALLO

<doctoraag75@hotmail.com>

Conicet/IEALC

Argentina

ORCID: 0000-0002-0605-2202

[Resumen] Transcurrieron diez años del debut del sistema de primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) —elemento central de la LeyN° 26.571— a las que debe someterse toda aquella o todo aquel que aspire a competir en los comicios nacionales, con voto obligatorio para la totalidad de las y los ciudadanos registrados y con carácter vinculante y eliminatorio para los partidos. Las PASO se estrenaron para las elecciones presidenciales y legislativas de 2011. Posteriormente, se emplearon en los comicios presidenciales y parlamentarios de 2015 y 2019, y en los de renovación legislativa de 2013 y 2017. En 2021 se han vuelto a celebrar para las elecciones parlamentarias de medio término.

Esta normativa se instauró teóricamente con el objeto de fortalecer y democratizar a los partidos, restablecer su centralidad en la escena política y transparentar las vías de acceso al poder. En este trabajo se pasó revista por la discusión establecida en torno al cumplimiento o no de las metas originarias a diez años de la primera aplicación de las PASO. Se concluye que los resultados observados no son acordes con los objetivos propuestos inicialmente.

[Palabras clave] Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), elecciones legislativas, Argentina, legislación electoral.

[Title] Promises, expectations, and results ten years after the debut of the PASO

[Abstract] Ten years have passed since the debut of the open, simultaneous and mandatory primaries (PASO) —core element of Law N° 26,571— with which all those who aspire to compete in national elections must comply with a mandatory vote for all registered citizens with a binding and eliminatory nature for the parties. The PASO was first employed for the 2011 presidential and legislative elections. Subsequently, the presidential and parliamentary elections of 2015 and 2019 and the legislative renewal of 2013 and 2017 used them. In 2021, they have been held again for the mid-term parliamentary elections. This regulation was theoretically established to strengthen and democratize the parties, re-establish their centrality in the political scene and make the avenues of access to power transparent. This work reviewed the discussion around the fulfillment or not of the original goals ten years after the first application of the PASO. It concludes that the results observed are not following the initially proposed objectives.

[Keywords] Simultaneous and mandatory open primaries (PASO), legislative elections, Argentina, electoral legislation.

[Recibido] 22/10/21 y [Aceptado] 15/11/21

GALLO, Ariadna. 2021. "Promesas, expectativas y resultados a diez años del debut de las PASO". *Elecciones* (julio-diciembre), 20(22): 339-372. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n22.10

1. INTRODUCCIÓN

Transcurrieron diez años del debut del sistema de primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) en Argentina, a las que debe someterse toda aquella o todo aquel que aspire a competir en los comicios nacionales, con voto obligatorio para la totalidad de las y los ciudadanos registrados y con carácter vinculante y eliminatorio para los partidos. Las PASO —elemento central de la Ley N° 26.571, sancionada en 2009— se estrenaron para las elecciones presidenciales y legislativas de 2011. Posteriormente, se emplearon en los comicios presidenciales y parlamentarios de 2015 y 2019, y en los de renovación legislativa de 2013 y 2017. En 2021 volvieron a celebrarse para las elecciones parlamentarias de medio término, en un contexto peculiar signado por la pandemia de la COVID-19, que implicó la alteración del cronograma originario y la limitación en los recursos de movilización ciudadana.

Esta normativa se instauró teóricamente con el objeto de fortalecer y democratizar a los partidos, restablecer su centralidad en la escena política y transparentar las vías de acceso al poder. El instrumento de primarias abiertas fue promovido en Argentina en 2002, cuando el sistema de partidos se encontraba fragmentado y la consigna predominante era “que se vayan todos” (BERENZSTEIN 2019; FRAGA 2019; PAGE 2019). Siete años más tarde, las y los impulsores de la legislación actual sostuvieron que, pese al avance y tiempo transcurrido desde entonces, no se había podido superar el proceso de fragmentación y debilitamiento del sistema partidario al que se había visto sometido (ABAL MEDINA 2010) ni se había logrado revitalizar la relación entre las y los ciudadanos y la política, ni tampoco se había conseguido democratizar a los partidos, que —en su gran mayoría— seguían rigiéndose por la verticalidad y el control monopólico de las cúpulas sobre las candidaturas (HARO 2002).

Es decir, la reforma electoral de 2009 surgió a partir de un diagnóstico paradójico. Por un lado, se partía de la existencia de modificaciones irreversibles en el funcionamiento de los partidos y en su vinculación con sus adeptos y seguidores, a raíz de procesos como la mediatización de la política, la erosión de los antiguos clivajes sociales (FORD Y JENNINGS 2020) y la emergencia de nuevas temáticas que atravesaban las divisiones tradicionales de alineación partidista (DALTON 2000; OFFE 1985). Pero, a la vez, se sostenía que los partidos eran las piezas fundamentales para el funcionamiento democrático, y se concebían

como los órganos encargados de canalizar las demandas de la población y coordinar el accionar de los líderes políticos (ABAL MEDINA Y TULLIO 2020).

A partir de allí, la incorporación de un mecanismo como las PASO podía interpretarse de dos maneras casi antagónicas: por una parte, como un intento orientado a arribar a un modelo de restablecimiento del vínculo representativo acorde a las circunstancias descriptas. O, por el contrario, como un modo de adaptación de los partidos al terreno de la competencia electoral, estableciendo una nueva relación con las y los votantes, subsidiaria de su carácter *catch all* (SANDRI ET AL. 2015), lo cual, en realidad, solo profundizaría los aspectos anteriormente cuestionados.

En efecto, mediante las PASO se procuraba, primero, democratizar a los partidos. Se estableció el voto obligatorio en la competencia interna con el objeto de reemplazar la capacidad movilizadora de las maquinarias partidarias y generar incentivos directos a la participación ciudadana. Se buscaba relegitimar el origen de las candidaturas políticas a través de la homologación de los métodos de selección (TULLIO 2010), y otorgar visibilidad a las disputas por los cargos públicos para dejar su resolución en manos de la ciudadanía común (STRAFACE Y PAGE 2009). También se argumentó que las y los ciudadanos adquirirían centralidad en la determinación de todas las etapas del proceso electoral (TULLIO 2010). Así, se sostuvo que la selección de las y los candidatos se originaría en la voluntad inapelable del conjunto de la ciudadanía nacional, la cual se transformaría en el cuerpo selector y fiscalizador dentro de los partidos políticos (RAHAT Y HAZAN 2001) para propiciar el fortalecimiento de la rendición de cuentas de los partidos (ABAL MEDINA 2010).

Segundo, esta reforma buscó combatir la fragmentación, la opacidad, la volatilidad y el transfuguismo, lo cual favoreció la ordenación de la oferta política (TULLIO 2010). Para ello, se incorporó la prohibición a las y los perdedores de las PASO de competir por cualquier otro puesto en la elección general y la obligación a los actores políticos a permanecer en el mismo agrupamiento durante cada ciclo electoral concreto (la cláusula del *sore loser law*). Todo esto tenía por objeto impedir que las y los derrotados en una primaria se presentaran en la elección general con otro vehículo partidario (SANTORO 2019), y así promover la cohesión interna. Las PASO procuraron terminar con los partidos *flash*, que operaban como cáscaras vacías o como “PYME políticas” alquilables al mejor

postor (ABAL MEDINA 2010). Para ello, se pautaron criterios más rígidos para formar organizaciones partidistas y se introdujeron nuevas causales de caducidad partidaria. Se estipuló que los partidos políticos debían alcanzar en las PASO un piso mínimo de 1,5% de los votos válidamente emitidos para postular candidatas y candidatos a cargos electivos (LEY N° 26.571, CAPÍTULO VII, ARTÍCULO 45). De esta manera, se buscaba generar un efecto mecánico sobre la reducción del número de agrupaciones que competían (ESCOLAR 2010) y un efecto psicológico para promover la unidad entre partidos pequeños similares (ABAL MEDINA 2010; ASTARITA 2009).

Tercero, las PASO procuraban ampliar el abanico de opciones a las y los votantes, y así suministrar más oportunidades para la expresión de la voluntad política ciudadana, lo cual permite que la o el elector emitiera un voto por su preferencia sincera en este proceso electoral (PAGE Y ANTENUCCI 2019) y postergue el voto estratégico o útil para la elección general. En un contexto en el que, como se expuso, coexistía una multiplicidad de temáticas cruzadas, este mecanismo permitía capturar matices y colores existentes dentro de un espacio común, y facilitó que la o el votante eligiera al o la postulante o sector más cercano a su preferencia dentro de un partido o frente. Al mismo tiempo, las PASO posibilitarían asignar responsabilidades de un modo discriminado y liberar a las y los electores de la disyuntiva de penalizar al conjunto de su opción identitaria o bien renunciar a su facultad de sanción (BARTOLINI 1996). Esto, a su vez, incitaría a los partidos a ajustar sus estrategias de campaña y a adaptar sus planteamientos básicos a las preferencias de las y los electores (ESCOLAR 2010). En su momento, se presumía que las primarias proporcionarían pistas de cara a la elección general (TULLIO 2010). Al contar con una oferta más clara y conocida con antelación (PAGE 2019) y más información respecto de la viabilidad y elegibilidad de las opciones presentadas (DE LUCA Y MALAMUD 2017), las y los votantes encontrarían más incentivos para concurrir a las urnas (PAGE Y ANTENUCCI 2019).

En esta instancia, cabe resaltar que resultaba difícil compatibilizar en una fórmula única los objetivos teóricos planteados. Es decir, era improbable que con una misma metodología se consiguiera reducir el número de partidos, fortalecerlos por dentro y, simultáneamente, se lograra sanearlos, abrirlos y acercarlos a las y los ciudadanos de a pie, quienes paralelamente articularían armónicamente

el apoyo a una preferencia macro y a una micro. Todo esto aplacó las asimetrías entre las fuerzas políticas participantes y brindó condiciones igualitarias de competencia. Por eso, como punto de partida, existían bajas probabilidades de que se originara tal convergencia de circunstancias peculiares.

A diez años de la primera aplicación de las PASO, puede afirmarse que, efectivamente, los resultados observados no son acordes con los objetivos propuestos. Sin embargo, al igual que en todos los procesos previos, las y los defensores del sistema esgrimen argumentos a favor de las PASO¹ y sostienen que estas han cumplido, de un modo u otro, sus objetivos originarios. En este trabajo se pasará revista por la discusión establecida y finalmente se expondrán las conclusiones.

2. DIEZ AÑOS DE LAS PASO

Las PASO se estrenaron en 2011 cuando se presentaron candidaturas presidenciales únicas en todas las fuerzas partidarias. Sin embargo, se minimizó ese hecho y se aseguró que la práctica continua de las PASO conllevaría un aprendizaje y adaptación de las y los actores participantes, que posteriormente encontrarían beneficios en la competencia interna. A su vez, se recalcó que las PASO habían cumplido el tercer objetivo, es decir, operaron como un sondeo prospectivo en el que se desplegaron las ofertas partidarias potenciales, y proporcionaron información útil y fidedigna a la ciudadanía.

En 2013, el acontecimiento que más notoriedad cobró fue la conformación de la alianza UNEN en Capital Federal. Esto fue remarcado por los propulsores de las PASO, quienes subrayaron que se había logrado constituir una coalición con capacidad para contener diversos sectores y definir democráticamente sus candidaturas internas. La alianza UNEN, no obstante, se disolvió a los pocos meses de esos comicios.

En la elección presidencial de 2015 se registró competencia en Cambiemos,² Unidos por una Nueva Alternativa (UNA)³ y el Frente de Izquierda y de los

1 Con esta denominación se hace referencia a quienes propulsaron la legislación y a quienes mantuvieron los argumentos esgrimidos originariamente durante el debate posterior, la mayoría de estos citados a lo largo de este trabajo.

2 Integrada por la PRO (dirigido por Mauricio Macri), la UCR y la Coalición Cívica.

3 Integrada por el FR (dirigido por Sergio Massa) y un sector del peronismo no kirchnerista.

Trabajadores (FIT) (aunque meramente testimonial en los dos primeros casos). En 2019 no hubo competencia en las categorías nacionales más relevantes, pero los defensores de las PASO señalaron que, pese a ello, se habían celebrado algunas elecciones municipales y provinciales internamente disputadas.⁴ A esto agregaron que la presentación de listas consensuadas no es objetable *per se*, en tanto constituye una opción contemplada dentro de la legislación.

Sin embargo, al respecto, es necesario mencionar que el sistema de primarias fue incorporado sobre la base de que la mayoría de las fuerzas políticas existentes eran poco democráticas (aun con la presencia de una minoría que se regía bajo procedimientos democráticos propios). En consecuencia, la prevalencia de candidaturas de unidad implicaba una desnaturalización del sentido originario de las PASO y constituía un indicador de incumplimiento de la meta democratizadora originariamente propuesta.

Frente a esa constatación, otro de los argumentos expuestos por las y los propulsores de la legislación era que la presentación de candidaturas únicas en la mayoría de las fuerzas políticas se debía a cuestiones coyunturales y no estructurales. En ese sentido, se sostenía que la causa de esa anomalía residía en la displicencia y falta de voluntad política de las élites para impulsar competencia interna, algo que, a su entender, deberían propiciar espontáneamente, ya sea por razones principistas (incrementar la calidad de la democracia) (CINGOLANI 2015) o estratégicas (por un cálculo electoral, buscando ser recompensadas por las y los votantes por utilizar mecanismos de nominación más democráticos) (HOPKIN 2001; ALLES *ET AL.* 2020). En suma, se argüía que las élites —dada su miopía política— no habían percibido el beneficio electoral de someterse a los requerimientos de la legislación, por ello, no habían tenido la voluntad política de promover la celebración de primarias competitivas.

Sin embargo, si se depende de la buena voluntad de las élites existentes para modificar las prácticas partidarias, es porque la regla no cumple con el objetivo primordial de despojar a aquellas élites de su tradicional función selectora. Esto tiene su razón de ser en que, desde el punto de vista formal, la nominación de candidatas y candidatos sigue supeditada a la decisión de estas

4 Estas tuvieron lugar solo en algunas de las provincias que se adhirieron a la ley nacional (que son once en total).

cúpulas partidarias, facultadas para resolver si la agrupación política presentará competencia interna (LEY N° 26.571, ARTÍCULO 21).

En ese sentido, la legislación establece que sesenta días antes de las PASO deben estar conformadas e inscriptas las agrupaciones que compiten⁵ y diez días más tarde cada una de ellas debe tener resuelto si comparecerá con varias nóminas (que, se estima, deberían representar a los principales subsectores en los que aquella se divide) o, alternativamente, con una sola (que podría contener a dos o más de sus subsectores con más peso, factiblemente establecida tras una negociación consensuada entre estos).

La competición entraña mayores costos de transacción que la negociación interna. Por lo tanto, es plausible que las y los socios que saben de antemano que no están en condiciones de aspirar al premio mayor (es decir, colocar a una o un precandidato presidencial potencialmente ganador en las PASO) prefieran acordar un lugar secundario en las listas legislativas. También es factible que las y los candidatos populares dentro de un nicho, pero no necesariamente imbatibles dentro de su fuerza política, resuelvan eludir la competencia y correr con un sello propio. En suma, las restricciones a la competencia post-PASO desalientan la presentación de más de una candidatura en las fuerzas que compiten, y estimulan la prematura negociación y reparto de lugares en las nóminas definitivas y el no empleo de las PASO como instancia de selección de candidaturas ni de resolución de controversias.

Elección tras elección, esta situación suscitó polémica y reflató el debate público y académico, además, objetó a las PASO como herramienta de democratización partidaria y las concibió como una “gran (y altamente costosa) encuesta nacional” (GALLO Y PÉREZ ROUX 2021). Sin embargo, en 2021, las y los analistas y académicos favorables a las PASO sostuvieron que esta vez estas cumplieron su cometido originario, en la medida en que las coaliciones principales —el Frente de Todos (FdT), sucesor del Frente para la Victoria,⁶ y Juntos

5 Según la legislación, las agrupaciones pueden ser partidos políticos, confederaciones y alianzas electorales (Artículo 18). Manteniendo lo dispuesto en la legislación anterior (Ley N° 23.298), se define a la “alianza” como una agrupación transitoria, constituida al único efecto de participar en elecciones que, no obstante, puede continuar luego de la elección general y conformar una “confederación” (Artículo 6), esto es, una unión estable de partidos.

6 El Frente para la Victoria es el sector del peronismo que responde al kirchnerismo. En el FdT se integraron sectores peronistas que previamente se habían escindido.

o Juntos por el Cambio (JxC), continuador de Cambiemos— compitieron con, al menos, dos contrincantes en una importante cantidad de provincias.

En lo que sigue, se analizará cada uno de los aspectos que presuntamente se evidenciaron con las PASO 2021.

3. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

3.1 COMPETENCIA INTERNA IGUAL A DEMOCRATIZACIÓN

La democratización de los partidos no se limita a la selección de las candidaturas, sino que abarca cuestiones más amplias, como el manejo general de un partido político, cuán institucionalizado es, de dónde surgen sus autoridades, si se toman las decisiones consensuadamente, si existen mecanismos de control interno, etc. (FREIDENBERG 2003; KRELL 2009). En ese sentido, los métodos alternativos de nominación de candidaturas no se reducen a las primarias abiertas de todo el electorado, por un lado, y la elección “a dedo” del líder o aparato político, por otro, sino que existe una variedad de mecanismos intermedios que pueden considerarse democráticos e inclusivos (internas cerradas o elección en convención con delegadas y delegados señalados por las bases). La incorporación del sistema de primarias abiertas en la legislación surgió tras constatar que la mayoría de los partidos argentinos no estaban en condiciones de implementar ninguno de los otros métodos electivos democráticos disponibles. En un contexto en el cual los padrones partidarios presentaban irregularidades y sospechas de adulteración (GALLO 2011), se argumentaba que con este mecanismo se evitarían los habituales sesgos y distorsiones características de las internas opcionales unilaterales (NORRANDER 1996; KAUFMANN *ET AL.* 2003). En efecto, de los métodos democráticos existentes, las PASO son la opción de última ratio, en la medida en que es cuestionable obligar a la ciudadana o ciudadano a participar en la vida interna de una fuerza política de la que no forma parte (RAHAT Y HAZAN 2001; COLOMER 2002; MUÑOZ 2003; CROSS Y PILET 2013).

Aun así, para que las PASO cumplan con el propósito democratizador originario, no alcanza con que los partidos presenten más de una precandidatura. Para que la competencia constituya una ventaja, las primarias deberían permitir resolver la correlación de fuerzas al interior de la agrupación política a

favor de la o del postulante que mejor la represente entre las opciones internas en disputa. Efectivamente, si se consideran los argumentos presentados anteriormente, una agrupación podría optar por instalar una competencia formal con el mero objeto de ser premiada por la ciudadanía, lo cual, no obstante, podría acarrear un inconveniente adicional. En este contexto en el cual existe una acotada distancia temporal entre la conformación de las entidades para competir y la presentación efectiva de competencia interna, si esta última es tomada como un objetivo en sí mismo, descontextualizada del marco de aplicación (a saber, existencia de contendientes competitivos dentro de un espacio partidario común), puede estimularse la disposición a una disputa artificial carente de sustancia con el mero objeto de atraer votantes.

Un contexto de personalización de la política y excesiva gravitación de las adhesiones individuales facilita que figuras externas a determinada coalición propongan abrir la interna con una finalidad puramente electoralista. Eso sucedió de cara a las PASO de 2017 en la Capital Federal, cuando dos figuras ajenas a ambas coaliciones (Martín Lousteau, dentro del por entonces oficialismo, e Itai Hagman por la oposición) llamaron a hacer un uso estratégico de este instrumento.⁷ En ninguno de los casos dio resultado: el primero no fue aceptado como contendiente y el segundo no calificó para la elección general. En los comicios de 2019, ambos dirigentes concertaron previamente sus lugares en las listas de sendas coaliciones principales (JxC y FdT, respectivamente) y obtuvieron cargos.

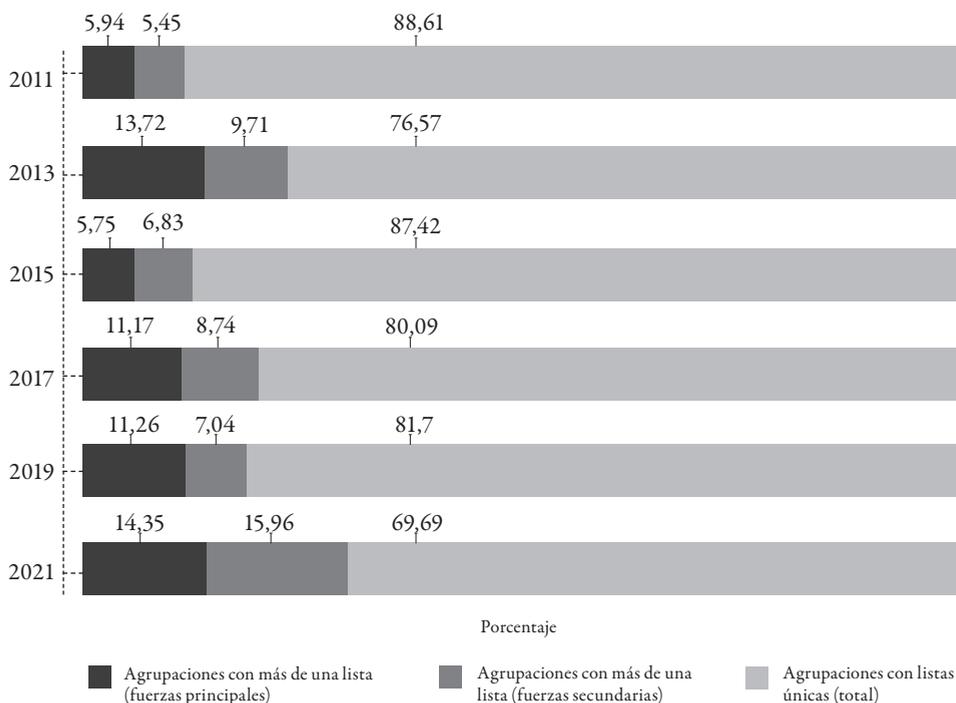
Por otro lado, en las elecciones de las y los diputados nacionales se aplica una fórmula de proporcionalidad para la integración final de las listas. Por ello, es necesario considerar también las condiciones que los agrupamientos imponen en sus reglamentos para la participación de las o los derrotados en la boleta definitiva. Como las reglas las redactan los sectores internos dominantes, es frecuente que se estipulen umbrales restrictivos que impiden que las o los desafiados se integren en las nóminas finales, aun obteniendo considerable apoyo interno. Por ejemplo, en las PASO de 2017, la lista radical en La Pampa sacó un 31,06% y la de Santa Cruz un 27,79% (GALLO 2021). En ninguno de los dos casos sus miembros participaron en las nóminas definitivas de Cambiemos.

7 En 2021 ocurrió con Facundo Manes (esto se verá cuando se aluda a las o los *outsiders*).

Pero, aun aceptando que la competencia entre candidaturas —con todas sus limitaciones y falencias (algunas de las cuales serán desarrolladas más adelante)— es más virtuosa que su imposición unilateral, lo sucedido hasta ahora es lo siguiente:

GRÁFICO 1

PASO legislativos (total país)



Fuente: Elaboración propia a partir de electoral.gob.ar

Nota: Cada fila representa la totalidad de agrupaciones que se presentaron en cada PASO en la categoría de diputados nacionales. Se distingue entre las que compitieron con lista única y las que presentaron más de una candidatura. Dentro de esta última categoría se diferencia entre fuerzas principales (considerando los dos partidos más votados de cada distrito, que eventualmente podían ubicar a un derrotado interno en un cargo expectable dentro de la lista definitiva) y las fuerzas minoritarias.

Como se observa, la mayor parte de las fuerzas han participado con listas únicas y, de las que presentaron competencia, más de la mitad eran agrupaciones minoritarias. Además, la cantidad de primarias competidas y la relevancia de la fuerza que las implementa exhibe leves oscilaciones a lo largo de los años, sin seguir un patrón determinado, lo cual impide anticipar una tendencia creciente a futuro.

De hecho, de 2011 a 2013 se duplicó el número de agrupaciones con competencia, que dio lugar a que se creyera que podía iniciarse un ciclo ascendente en esa dirección. Solo se observa que, como es de suponer, en elecciones de renovación parlamentaria (2013, 2017 y 2021) hay más listas con competencia que en comicios concurrentes con los presidenciales (en los que, como se examinó, prevaleció ampliamente la presentación de candidaturas únicas).

Finalmente, la democratización supone —como se verá a continuación— no solo otorgar oportunidades para la competencia ocasional a sectores minoritarios otrora relegados, sino también garantizar que esos sectores permanezcan dentro de sus agrupamientos originarios más allá del ciclo electoral, operando como unidades organizadas y coherentes dentro del juego político.

3.2 DISMINUCIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN PARTIDARIA Y CLARIFICACIÓN DE LA OFERTA ELECTORAL

Las y los defensores de las PASO señalan que con estas elecciones se consiguió ordenar la oferta y reducir la fragmentación (tanto electoral como parlamentaria), lo cual brinda una solución a dos problemas preexistentes: uno, la sobreabundancia de opciones en el cuarto oscuro (recinto de votación) que provocaba confusión en el electorado y, dos, la excesiva cantidad de bloques partidarios en el Congreso que dificultaba la gobernabilidad. Respecto al primer punto, la cantidad de listas que se presentaron en cada elección, en los últimos veinte años, es la siguiente:

TABLA 1

Cantidad de listas a diputaciones nacionales en competencia (1999-2021)

Año	PASO	Elecciones generales
1999	-	174
2001	-	232
2003	-	264
2005	-	256
2007	-	324
2009	-	236
2011	249	151
2013	270	140
2015	237	104
2017	324	139
2019	218	106
2021	280	135

Nota: La línea negra entre 2009 y 2011 divide las elecciones previas a las PASO de las posteriores a la implementación de esta medida.

Fuente: Elaboración propia a partir de electoral.gob.ar

De todo lo exhibido en la Tabla 1, las y los partidarios de las PASO habitualmente resaltan que el número de listas que compete en las elecciones generales representa la mitad de las que participan en las PASO (DE LUCA 2021; TCHINTIAN Y VRONKISTINOS 2021) con el objetivo de mostrar el potencial del sistema para reducir la oferta electoral definitiva. Pero, nuevamente, se pierden de vista dos cuestiones: por un lado, los costos que acarrea a la electora o elector ingresar dos veces seguidas (en las PASO y en la elección real) al cuarto oscuro, lo cual aumenta su confusión e incrementa la opacidad de la oferta electoral. Por otro lado, que las primarias abiertas son un mecanismo de coordinación en distintos niveles. En la medida en que una efectiva coordinación en el plano de las élites implica la reducción del número de competidores (COX 2004). La fase de la negociación y de inscripción de alianzas para las PASO

debería operar como un primer momento de abandono estratégico por parte de contendientes marginales y como una instancia de asociación entre sectores minoritarios similares que buscaran evitar la descalificación.

No obstante, la cantidad de opciones en competencia en las PASO no disminuyó. Por el contrario, en las PASO 2021, se observa el segundo número más alto en primarias. Inclusive, en la provincia de Buenos Aires hubo 28 listas (la cifra más alta de nóminas legislativas presentadas en el distrito desde la recuperación democrática hasta la fecha). Esto indica que los incentivos para la entrada en la competencia de “microemprendimientos políticos personales” no solo no se redujeron, sino que se incrementaron respecto de las elecciones previas, favorecidos por la propia legislación que conserva un nivel bajo de exigencia para formar y mantener partidos (NOTICIAS 2021).⁸

En ese sentido, recurrentemente se exhibe el caso del FIT como emblema de coordinación exitosa de pequeñas fuerzas de izquierda que, gracias a su unificación, obtuvieron resultados históricos, lo cual se tradujo en un bloque propio de diputados nacionales. De todos modos, por un lado, en los últimos años volvieron a emerger las diferencias que históricamente habían dificultado que estas fuerzas se presentaran unificadamente en las elecciones.⁹ Por otro lado, la exaltación continua y permanente del caso del FIT evidencia que se trató de una excepción. Efectivamente, a lo largo de estos diez años, los demás partidos pequeños compitieron de modo independiente. En la elección de 2021 fue particularmente llamativa la presencia de múltiples partidos monotemáticos (*single issue parties*) “provida” o “celestes”¹⁰ que no alcanzaron el umbral dispuesto en las PASO. A esto se suma la presencia de otros sectores de derecha que también defendían la misma postura respecto a ese *issue* —la derecha libertaria (que se presentó, a su vez, en dos provincias, en frentes separados)— dentro de los cuales podrían haberse integrado aquellos minúsculos partidos para competir.

8 No se redujo el número de entidades partidarias reconocidas legalmente (ABAL MEDINA Y TULLIO 2020). En Argentina hoy existen 657 partidos reconocidos a escala federal (NOTICIAS 2021).

9 En las PASO 2021 compitieron cuatro listas de izquierda en CABA y al menos cinco en provincia de Buenos Aires, lo que incrementó la percepción de una izquierda nuevamente dividida, confinada a permanecer en su histórico lugar testimonial.

10 Representantes de una de las posiciones del debate en torno a la legalización de la IVE (interrupción voluntaria del embarazo). Se trató de un asunto que suscitó una de las movilizaciones de masas más relevantes de los últimos tiempos en Argentina, que se convirtió en un asunto polarizante (GRINSTEIN Y GALLO 2021).

Por lo tanto, esta situación ilustra que el piso legal hasta ahora no ha tenido incidencia como incentivo a la conformación de coaliciones entre partidos minoritarios ni como disuasorio de su presentación sin chances. A esto se puede agregar que el elemento que emerge como novedad en las últimas PASO es la conformación de una coalición de derecha libertaria que se presenta como opción antipolítica, antipartidos, antiderechos y antidemocrática,¹¹ cuando, paradójicamente, con esta legislación se procuraba ampliar derechos, recuperar la centralidad de la política y fortalecer a los partidos.

En consecuencia, los efectos de las PASO sobre la fragmentación electoral no resultan auspiciosos. Respecto a la reducción de la fragmentación parlamentaria, cabe mencionar que esta no fue producto del carácter filtrante de las PASO (ya que, desde 1983, ningún partido había obtenido bancas con menos del 1,5% de los votos válidamente emitidos) (GALLO 2021) ni tampoco de la configuración de alianzas estables. Por el contrario, hasta ahora, para cada elección se han conformado coaliciones *ad hoc*, muchas de las cuales se disolvieron una vez transcurridas las elecciones, de modo que establecieron otros armados provisorios con componentes cruzados. Efectivamente, con la cláusula del *sore loser law* se encorseta a los actores políticos durante cada ciclo electoral concreto; pero no se impide que la migración o desplazamiento partidario se produzca antes o después de este ciclo (GALLO 2021).¹² Pese a ello, quienes apoyan las PASO dan cuenta de que desde 2019 (hace tan solo dos años)¹³ puede observarse la contracción en la cantidad de bloques legislativos, gracias a la conformación de dos grandes interbloques (FdT y JxC) con correlato en la acción parlamentaria y de gobierno (ABAL MEDINA Y TULLIO 2020).

11 La Libertad Avanza de Milei, que salió tercera en la Ciudad de Buenos Aires, además de presentarse como una opción antisistema y anticasta, contenía en sus listas a figuras que reivindican la última dictadura militar.

12 Desde que rige la ley, de las quince alianzas electorales para competir a nivel presidencial, nueve se han disuelto y tres subsisten como partidos asociados.

13 El promedio de bloques parlamentarios entre 1999-2011 era de 35,17. Entre 2011-2019, de 42,25. Recién en 2019 cobraron relevancia los interbloques (DEGIUSTTI Y SCHERLIS 2020).

TABLA 2

Concentración en elecciones legislativas y presidenciales (últimos veinte años)

Año	Concentración legislativa	Concentración presidencial
1999	84,52	86,64
2001	61,18	-
2003	53,22	46,69
2005	49,56	-
2007	57,69	68,33
2009	60,23	-
2011	66,08	65,25
2013	55,19	-
2015	72,3	71,23
2017	61,56	-
2019	85,63	88,52

Fuente: Elaboración propia a partir de electoral.gob.ar

Los defensores de las PASO resaltan que, en los años recientes, se han conformado dos arreglos supraabarcativos que —a pesar del cambio de integrantes, denominación y morfología— representan dos proyectos políticos claramente diferenciados, visiblemente identificables por la ciudadanía. Sin embargo, cabe señalar que, en la elección de 2021, de las y los diputados nacionales que renueva el FdT, el 40% fue electo dentro de una lista por entonces ajena al kirchnerismo. Y dentro de JxC, dos de los diputados nacionales que terminan su mandato en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) iban en la boleta de Evolución, que había rivalizado con el oficialismo cambiemita. Mientras que, en Santa Fe, una de las listas internas estaba integrada por funcionarias o funcionarios del gobierno socialista, histórico contrincante de la Propuesta Republicana (PRO) en la provincia. A esto se agrega que el massismo (componente central del FdT) es aliado provincial de JxC en tres de las provincias que esta coalición gobierna. En efecto, esa supuesta divisoria ideológica responde más a relatos desplegados por sendos bloques que a un criterio ordenador de las preferencias ciudadanas y no sintetiza la pertenencia ni afinidad de los sectores asociados.

En realidad, la (aparente y transitoria) concentración de los apoyos observada en la actualidad es producto de las características propias del sistema de elección presidencial argentino, de los rasgos específicos del sistema de primarias abiertas en general y de las cláusulas impuestas con el régimen de PASO, en particular. En primer lugar, el carácter fuertemente presidencialista del sistema promueve que la competencia por la primera magistratura se torne central y excluyente, al tiempo que la doble vuelta con mayoría calificada y umbral (que opera virtualmente como un sistema de mayoría simple) estimula la concentración electoral entre dos candidaturas (SHUGART Y CAREY 1995; JONES 1995) y la activación del eje gobierno–oposición en la decisión del voto (SERRAFERO 1997). En segundo lugar, estos rasgos se refuerzan por la tendencia a la promoción de la personalización de la representación y el fomento de la plebiscitación de la política, propio del mecanismo de primarias (GALLAGHER Y MARSH 1988; IGNACI 2019). En tercer término, las restricciones impuestas a los competidores de las PASO han generado una lógica de suma cero y una consiguiente ordenación prematura de las opciones en torno a las alianzas forjadas alrededor de potenciales presidenciables. Paradójicamente, en un sistema de tres vueltas (con PASO, elección general y balotaje), la expectativa prevista sería que las y los votantes de las alternativas expelidas en las dos primeras fases se reacomodaran entre las dos opciones más viables recién cuando se llega a la tercera fase. Sin embargo, los elementos mencionados han promovido que el ejercicio del voto útil por el “mal menor”, previsto para la última instancia, se adelantara al primer hito de la competencia electoral.

En efecto, la profundización de la divisoria gobierno/oposición (denominada coloquialmente la *grieta*,¹⁴ representada por las dos figuras más rechazadas de la política argentina¹⁵) ha derivado en que fuerzas partidarias —que admiten tener importantes diferencias entre sí y que no responden por acciones u omisiones de sus socios tangenciales— se agruparan ante la presunta necesidad de

14 Expresión utilizada para denominar una división binaria de la política argentina entre kirchneristas y antikirchneristas, que ha ocasionado un enfrentamiento político y cultural generalizado (RODRÍGUEZ Y TOUZON 2019). Dependiendo desde qué lado de la grieta se efectúe la caracterización, se dice o bien que la disputa se establece entre un modelo mercadointernista, con el rol de un Estado muy presente y otro privatista, que quiere la desregulación económica. O alternativamente, que la divisoria es entre un modelo populista y autoritario, que tiene como norte deseable a Venezuela, Cuba y Nicaragua, y otro republicano, defensor de las libertades cívicas y la ética administrativa.

15 Los expresidentes Cristina Fernández de Kirchner (CFK) y Mauricio Macri (MM), respectivamente.

enfrentar a un “mal mayor”.¹⁶ Esto, a su vez, torna engorroso establecer responsabilidades públicas, lo cual incumple con el objetivo de incrementar la capacidad de control de los representados sobre los representantes, la cual reside en la observancia y sujeción de las y los dirigentes a una agenda política prefijada y a un programa consistente (ALMOND Y POWELL 1978; KITSCHOLT 1989; SANDRI *ET AL.* 2015).

En definitiva, se constituyeron dos amplios bloques multipartidarios a partir de la gestación de identidades negativas, que no responden a posicionamientos programáticos de fondo, con socios oportunistas que entran y salen continuamente de aquellos. Esto está muy lejos del objetivo inicial de las PASO que apuntaba a consolidar una regularidad basada en la presencia de construcciones políticas más cohesivas e identificables para las y los electores, forjadas a partir del alineamiento de fuerzas ideológica o programáticamente afines.

Respecto a la caracterización de una presunta tendencia hacia la estabilización del voto, en línea con lo expuesto, con fuerzas políticas inconsistentes que presentan cambios abruptos en sus orientaciones se dificulta el mantenimiento de patrones estables de votación (MAINWARING Y SCULLY 1995) y, al mismo tiempo, dos años es un tiempo demasiado corto como para extraer conclusiones de esa naturaleza. Aun remontándonos a 2015 (año en el que se conformó Cambiemos), no hay ningún elemento que permita establecer que las organizaciones partidarias hayan ido adquiriendo enraizamiento en la sociedad y estructuren las preferencias de la ciudadanía a través del tiempo. Para ello, debería observarse una continuidad en el comportamiento electoral de las o los ciudadanos que apoyan las mismas alternativas, a nivel local, parlamentario y presidencial (MAINWARING Y SCULLY 1995). En este caso, considerando solo las elecciones nacionales¹⁷ (PASO y generales) transcurridas en los últimos seis años se obtiene que, como máximo, 5,5 millones de votantes eligieron a una de las dos grandes coaliciones en todas las instancias celebradas.¹⁸ Esto implica

16 El argumento esgrimido por sectores de ambos espacios era la imperiosa necesidad de evitar que el “mal mayor” continuara o volviera al poder. De esta manera, se justificaba el acuerdo provisorio con fuerzas que —se admitía— presentaban importantes diferencias, presentes y pasadas (AISICOFF 2019).

17 Ni siquiera se consideran las elecciones provinciales, que darían una desproporción aún mayor.

18 Cálculos propios sobre la base de Gallo (2021). Con el cruce de los datos electorales, se obtiene que poco más de un 20% del electorado votó en todas las instancias nacionales entre 2015 y PASO 2021 por alguno de los dos grandes bloques existentes.

que, hasta ahora, el arraigo de ambos bloques es de alrededor del 45% (o menos) del electorado estable (muy lejos de los valores obtenidos a lo largo del periodo bipartidista de fines del siglo XX, durante el cual radicales y peronistas concentraron entre el 60% y el 75% de las voluntades por casi dos décadas).

En suma, lo que se ha logrado hasta el momento es simplificar la oferta electoral forzada, artificial y circunscripta en el tiempo, configurada en torno a dos entidades que concitan más rechazos que adhesiones ciudadanas. Las organizaciones existentes están muy lejos de transitar por un proceso de consolidación e institucionalización, que debería observarse en el desarrollo de intereses en el mantenimiento de la organización y en el desarrollo y la difusión de lealtades organizativas (PANEBIANCO 1990).

Actualmente, en Argentina, ninguna de las dos grandes agrupaciones devino en un fin en sí mismo para sus miembros, que carecían de suficiente claridad programática e ideológica como para proporcionar coherencia y capacidad de acción a su dirigencia y para facilitar el compromiso de simpatizantes y adeptos. Como se mencionó, se desarrollaron marcas partidarias puramente negativas, que no ofrecen incentivos identitarios que permitan concitar la adhesión ciudadana y la participación militante. Es decir, ninguno de estos dos bloques cuenta con un cuerpo colectivo de activistas continuo y estable —que comparta una identificación coalicional/suprapartidaria— que constituya la fuente de la que puedan generarse nuevas camadas de recambio dirigencial y de la que puedan surgir las y los candidatos alternativos que compitan democráticamente en las PASO.

Estas falencias se potencian a raíz de las características del régimen de PASO, que supone que la discusión de las candidaturas internas se transforme en un asunto de debate y deliberación público. Efectivamente, desde que rige este sistema, se ha instaurado una dinámica mediante la cual la campaña proselitista y la presencia mediática de las y los candidatos se despliega —formal o informalmente— durante aproximadamente seis meses. Tan solo un año y medio después de la asunción de las o los postulantes electos, se vuelve a entrar en campaña para las siguientes PASO. En consecuencia, las y los potenciales competidores —que pueden permanecer en el mismo espacio político, integrarse a otro o crear uno nuevo— primero se someten a tensas negociaciones

para el armado de listas¹⁹ y luego orientan la mirada al público amplio sobredimensionando los recursos propagandísticos y exacerbando las lógicas electorales.

En este contexto, existe un espacio limitado para el desarrollo del *party on the ground* (KATZ Y MAIR 1990): no se promueve la movilización de ciudadanas y ciudadanos hacia la consecución de metas comunes ni la participación “desde abajo” para elaborar estrategias políticas generales. Y, como consecuencia, la renovación de la política no se produce a partir del posicionamiento de nuevos cuadros dirigenciales en las estructuras partidarias en reemplazo de la dirigencia existente, sino que esta tiene lugar a través de la introducción de *outsiders* o figuras ajenas a la política, carentes de militancia o de experiencia en la gestión pública.

No solo están las y los *outsiders* que compiten con el sello de un partido minúsculo sin representatividad (por ejemplo, la vedette Cinthia Fernández en Unite), sino también aquellas y aquellos que se presentan por partidos históricos centrales de las coaliciones principales. Esto último sucedió con Manes (provincia de Buenos Aires) o Carolina Losada (Santa Fe) que se candidatearon por la Unión Cívica Radical (UCR) dentro de Juntos, ninguno de los cuales había participado ni orgánica ni inorgánicamente en el partido y se afiliaron recién en 2021. Paradójicamente, para revitalizar a los partidos, se convoca a figuras que están bien posicionadas en el mercado electoral por su ausencia de filiación partidista y compromiso identitario con las fuerzas políticas existentes. Un partido como la UCR que mantiene una estructura territorial, pero carece de apoyo electoral nacional y de figuras convocantes apeló a este recurso para compensar esas falencias y lograr disputar poder a su rival interno el PRO, en un momento de su decadencia luego del fracaso de la experiencia gubernamental macrista. Facundo Manes se presentó dentro de Juntos, con el sello de la UCR, para desafiar a Diego Santilli (precandidato del PRO) y señaló recurrentemente que él nunca había pertenecido ni apoyado ni adherido la gestión gubernamental de la coalición de la que buscaba constituirse como su postulante más representativo.²⁰

19 Otro de los inconvenientes de que las opciones se dispongan dentro de alianzas tan amplias y abarcativas es que el reparto de lugares en las listas (en las que, además, se debe respetar el principio de paridad de género) deviene una instancia sumamente compleja y disputada.

20 Para mayor información consulte <https://www.infobae.com/politica/2021/07/29/facundo-manes-yo-no-fui-parte-de-cambiamos-no-perteneci-al-gobierno-de-macri-ni-de-vidal/>

A esto se suma que las primarias abiertas, como mecanismo de nominación, favorecen la personalización de la selección y la autonomía de las y los ganadores respecto de su fuerza política (GALLAGHER Y MARSH 1988; WATTENBERG 1998; HOPKIN 2001). En consecuencia, por un lado, una agrupación no solo no se torna más democrática por presentar a postulantes ajenos, no identificadas o identificados con su historia ni con sus prácticas, sino que, además, corre el riesgo de convertirse en una tarima para emprendimientos políticos personalistas. A su vez, el pluralismo coalicional tampoco se logra por medio de la conversión de uno de los principales partidos asociados en un “vientre de alquiler” a través de la mercantilización de puestos y cargos (CARRANZA Y CHUQUILLANQUI 2019) o en un sello vacío que habilita una suerte de colonización dentro de una alianza a la que se efectúan, más cuestionamientos que aclamaciones y a la que se concibe —aun permaneciendo adentro— como un “mal menor”.²¹

En este sentido es necesario agregar que no se produjo una sustitución de la pelea de aparatos por la movilización ciudadana, sino una superposición de aquella a las lógicas que prevalecen en las PASO (en las que impera la presencia mediática y la exaltación de la novedad). En efecto, en las PASO 2021 en la provincia de Buenos Aires, de los 53 municipios que gobierna JxC, Santilli ganó, con dos excepciones, en aquellas con intendencias en manos de la PRO y Manes se impuso en todos los distritos radicales.²²

Por otro lado, en su momento, las y los defensores de las PASO habían señalado que la recurrente presentación de candidaturas únicas era producto de la miopía política de las élites que no habían percibido el potencial beneficio electoral de la competencia interna. En esa misma línea, actualmente remarcan como un logro que, en los comicios de 2021, las PASO permitieron quebrantar la capacidad decisoria de los jefes partidarios nacionales (CFK y MM).²³ Sin embargo, como se mencionó en apartados anteriores, siempre

21 Tanto Manes como Losada, recién llegados a su espacio, efectuaron fuertes críticas y denuncias a miembros de la PRO (ROSARIO 3 2021).

22 Para mayor información consulte <https://www.lanacion.com.ar/politica/resultados-de-las-paso-2021-el-mapan-tiempo-real-nid13092021/#/diputados/p02>

23 En la provincia de Santa Fe, Rossi compitió contra la voluntad de CFK. En JxC, en Capital Federal se bajó de su candidatura la elegida por Macri y, en Córdoba, surgieron desafiantes (que resultaron triunfadoras y triunfadores) a las y los postulantes respaldados por el expresidente.

existió la posibilidad de recurrir a la competencia interna en las PASO para dirimir controversias. Aunque, si las o los líderes nacionales tienen control dentro de la fuerza política, estos cuentan con recursos efectivos para frenar la emergencia de contendientes internos inesperados sin la necesidad de recurrir a las PASO.²⁴ Si este mecanismo sirviera a sus propósitos iniciales, debería poder generar este efecto en momentos de auge del liderazgo partidario/presidencial, lo que constituye precisamente la herramienta de equilibrio y horizontalidad dentro de la organización.

En consecuencia, la existencia de competencia interna (aún limitada) en esta elección primaria es producto no de los incentivos que las PASO proporcionan para la emergencia de contrapesos internos al poder de los líderes, sino de la fragilidad de las identidades construidas en torno a dos opciones negativas mutuamente excluyentes. Estas dos opciones están inextricablemente asociadas con sus respectivas figuras dominantes, que manifiestan la orfandad y debilidad interna de los dos agrupamientos centrales del sistema político nacional.

3.3 INCERTIDUMBRE DEMOCRÁTICA

Otro de los cuestionamientos que se habían realizado al sistema durante sus primeros años de aplicación era que, al no existir la competencia interna en las PASO, se ponía en riesgo el principio de garantía de incertidumbre en las definiciones, requisito indispensable de la práctica democrática.

Las respuestas que se esgrimían ante este argumento giraban en torno a la idea que, de las dos dimensiones que la incertidumbre en las PASO posee (una concerniente a los resultados de cada primaria abierta y otra vinculada al orden general en el que se ubican los agrupamientos que compiten tras las PASO), hasta ahora las primarias se desenvolvían satisfactoriamente en la segunda de ellas. En los comicios 2021 se sostuvo que tampoco podían ponerse objeciones respecto a la primera dimensión, ya que en esta ocasión los pronósticos de las PASO eran, por primera vez en la historia del mecanismo, verdaderamente inciertos. A esto se le agrega la incógnita respecto de una posible reorientación

24 En 2015, CFK convocó a las y los aspirantes a competir contra Scioli a que se propinaran un “baño de humildad”, lo que ocasionó el retiro estratégico de Rossi, Taiana, Navarro, entre otros. En 2017, en el kirchnerismo, el desafío a la líder condujo a que ella decidiera escindirse de su propia fuerza partidaria; en Cambiemos, la PRO vetó todas las precandidaturas radicales. En 2019 se especuló sin éxito con una PASO oficialista (entre el incumbente y algún radical) y con la postulación de Vidal en lugar de Macri.

del voto post-PASO, que influye incluso sobre los guarismos en los comicios generales. En efecto, se especuló con la posible fuga de votantes de López Murphy (JxC) a la derecha libertaria de Milei en Capital Federal o de Manes a alguna otra opción ajena a la *grieta* en provincia de Buenos Aires.

Al respecto, cabe señalar lo siguiente: si bien la expectativa es que se produzcan cambios en el comportamiento de la ciudadanía entre una fase y otra, y que se obtenga una distribución de apoyos diferente en ambas, la incertidumbre e impredecibilidad pueden ser problemáticas si generan turbulencias en el escenario electoral. En otras palabras, la existencia de primarias divisivas y contiendas conflictivas (como las mencionadas en Juntos en provincia de Buenos Aires o Santa Fe) puede ocasionar una migración masiva de adherentes de los sectores internos derrotados, con aleatoriedad en la transferencia de votos entre las fases. Esto conlleva perjuicios posteriores en el desempeño del partido o frente en la elección general, además, afecta la cohesión partidaria y el buen funcionamiento institucional (KEY 1964; BOIX 1998; ATKENSON 1998).

En este sentido, la capacidad de retención entre las fases (PASO y elección) es un indicador de fortaleza y de homogeneidad intracoalicional. Esto se conecta con lo anteriormente expuesto: este sistema genera tendencias centrípetas a la hora de concertar, pero tendencias centrífugas a la hora de gobernar. En efecto, si las opciones disponibles en las PASO se englobaran o enmarcaran dentro de estructuras partidarias/coalicionales que “significaran algo” en términos políticos, funcionando como guías tácticas para las y los electores, constituyéndose en alternativas mínimamente estables, identificables y distinguibles entre sí, no debería presuponerse —ni mucho menos exaltarse como virtud— una fuga significativa de votantes entre fases.

Esto refuerza lo antedicho: los dos bloques existentes en la Argentina actual no representan paradigmas identificables para la ciudadanía, que trascienden la adhesión tangencial a figuras individuales, sino que constituyen dos armados oportunistas, carentes de cualquier tipo de halo integrador que otorgue sentido, consistencia y unidad a los subsectores que los integran.

3.4 EFECTO INFORMACIONAL DE LAS PASO: MÁS OPCIONES PARA LA CIUDADANÍA Y PARA LAS Y LOS CANDIDATOS

Inicialmente se mencionó que los resultados de las PASO proporcionaban información estratégica para tomar decisiones tanto a las y los votantes como a las y los candidatos (PIKIELNY 2019). Ese argumento, con el paso de los años, fue adaptándose a la idea de que con partidos que ya no ofrecen información relevante sobre qué representan ni qué programas promueven, las primarias abiertas brindan pistas que ayudan a las y los votantes a decidir (PAGE 2019). De esta manera, se advierte la contradicción respecto del corpus argumentativo inicial que respaldó la reforma, según el cual las PASO primero contribuirían al fortalecimiento de los partidos y, a partir de allí, una vez configurado un sistema partidario con diversas alternativas consistentes, las y los electores podrían obtener de ellas información con contenido político. Pero en un contexto en el que no se exponen ideas ni paradigmas que comparten un ideal de bien común, la información que puede adquirirse en un evento como las PASO es insubstancial, orientada a temáticas coyunturales y centrada tan solo en las particularidades personales de las y los postulantes.

De este modo, el objetivo propuesto de las PASO era otorgar a la ciudadana y ciudadano más opciones electorales (sucesivas y no simultáneas) con diverso grado de abstracción en su identificación identitaria, lo cual, como se expuso, implicaba la coexistencia de un nivel micro (subcoalicional o subpartidario) y uno macro (coalicional o partidario). Teóricamente, las pistas provistas en las PASO deberían ayudar a las y los votantes a tomar una decisión en la elección general y emitir un voto fundamentado en sus preferencias a partir de creencias y expectativas más claras y fiables. Sin embargo, los elementos ya mencionados, sumados a otros factores (comunicacionales, relativos al calendario electoral y referido al comportamiento de la ciudadanía), distorsionan la lectura comprensiva de la información provista en las PASO, de modo que obstaculiza que esa ecuación se efectúe apropiadamente.

En realidad, se ha generado, en cada ciclo electoral, una suerte de *omnicracia* interna, en la que se vota más veces por las mismas opciones. Pero estas opciones se reconstituyen y rearticulan de elección en elección. En ese sentido, las PASO no permiten elegir a la alternativa micro que mejor represente a la

entidad macro, en la medida en que es plausible que el sector subcoalicional o subpartidario forme parte de otro armado alternativo (e incluso rival) en turnos subsiguientes. Por lo tanto, la ampliación del voto a tres instancias no permite combinar lo general con lo particular, sino que desde el comienzo la o el elector se ve compelido —a partir de esta caracterización binaria forzada, fogueada por los medios de comunicación (EBERL *ET AL.* 2017)— a señalar una opción muy general con el objeto de evitar la división subóptima de los votos anti, sin que quede espacio para introducir matices ni agregar contenido.

Curiosamente, las y los defensores del sistema han reportado, como un dato alentador, la existencia de comportamientos muy estratégicos en una porción del electorado opositor, que habría reorientado su voto entre las PASO y la elección general (PAGE Y ANTENUCCI 2019). Es decir, las y los defensores de las reglas vigentes conciben como válido que se utilice la divisoria “gobierno-oposición” —que separa tan solo a aquellas y aquellos que detentan el poder actualmente de quienes procuran hacerlo en el corto plazo— como criterio de reagrupamiento de preferencias (lo cual, a su vez, potencia la polarización entre dos opciones negativas). Sin embargo, cabe señalar que la búsqueda de poder, desvinculada de cualquier otra consideración valorativa o axiológica, vacía de contenido a la política (BOBBIO 1996). Por lo tanto, cuanto menor consistencia haya entre los valores políticos más abstractos y permanentes, menor será la eficacia de las PASO como procesadores de información política a la hora de condicionar el voto ciudadano.

4. CONCLUSIÓN

Tras diez años de la implementación de las PASO se ha evidenciado el incumplimiento de las metas originarias y se manifestaron las falencias sistémicas de la normativa. Sin embargo, las y los defensores de las PASO siempre las concibieron como el instrumento adecuado para aquellos menesteres, aduciendo que la tergiversación de la intención reformista inicial era atribuible a factores de carácter coyuntural. En el momento actual, muchos de las y los adeptos a esta regla creen encontrar fundamentos más rotundos para respaldar su posición, en el entendido de que en las elecciones 2021 las ventajas originalmente propuestas son efectivamente tangibles.

En este análisis se ha procurado evidenciar la contradicción entre objetivos teóricos y parámetros para la evaluación empírica. Para ello, se ha diseccionado cada uno de los argumentos esgrimidos para hallar benevolencia en el mecanismo a raíz de virtudes forzadas (la competencia por la competencia misma), infundadas (la atribución de estabilidad y consistencia a coaliciones insuficientemente estables y consistentes) o riesgosas (la incertidumbre a cualquier precio). Estas suponen la no superación de la contradicción implicada en la idea de que las PASO son la herramienta apropiada para adaptarse a un sistema deficitario, cuyas falencias se han profundizado a lo largo de sus diez años de aplicación.

En efecto, con las PASO, las y los ciudadanos —convocados a constituir el cuerpo selector de los partidos— han quedado relegados a su condición de votantes esporádicos de fuerzas políticas a las que siguen considerando ajenas y poco representativas, y se remiten a elegir el nombre de la o del que decide lo que ya está decidido. La introducción de las PASO no supuso que las élites partidarias dejaran de tener el control y potestad sobre la selección de candidaturas, sino que favoreció que estas coexistieran desorganizadamente con lógicas electoralistas asociadas a la preminencia mediática y a la mercadotecnia (con la sobrevaloración de los *outsiders*) y prácticas propias de la política tradicional (como el clientelismo y el peso del manejo de los aparatos partidarios).

Originariamente, con las PASO se buscaba expeler a los partidos *flash*, “sellos de goma”, personalistas, y promover, en cambio, la revitalización y el fortalecimiento de los partidos políticos (ABAL MEDINA 2010; TULLIO 2010). No obstante, casi de inmediato se reconoció que los partidos ya no constituían las unidades de competencia principales del juego electoral y fueron reemplazados por alianzas o arreglos lábiles, electoralistas y atados a liderazgos personales. El argumento principal trocó entonces hacia la constatación de que, en los últimos años, se había producido una ordenación, en tanto podían identificarse dos grandes bloques supraabarcativos que estructuraban el campo político. Sin embargo, lo que se instauró fue un esquema bicoalicial precario, incapaz de reflejar una pluralidad programática sustantiva y de lograr la apropiada representación de un electorado fragmentado en sus preferencias.

A partir de este análisis, se concluye que los efectos negativos observados a lo largo de esta década son consecuencias de las contradicciones intrínsecas

de los objetivos propuestos con las PASO y de la confusión entre los beneficios teóricos trazados por quienes las efectuaron y las motivaciones políticas reales de las y los actores con capacidad decisoria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abal Medina, Juan. 2010. "Mayor democracia y equidad en los partidos y en el Estado". *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo: CLAD.
- Abal Medina, Juan, y Alejandro Tullio. 2020. "Qué pasó con las PASO. Lecciones de la reforma política de 2009 a casi diez años de su implementación". *Infobae*, Noviembre 14. <https://www.infobae.com/opinion/2020/11/14/que-paso-con-las-paso-lecciones-de-la-reforma-politica-de-2009-a-casi-diez-anos-de-su-implementacion/>
- Aisicoff, Lucía. 2019. "El Frente Renovador habilita a Massa a hacer un acuerdo con el kirchnerismo". *La Política Online*, Mayo 30. <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/119570-el-frente-renovador-habilita-a-massa-a-hacer-un-acuerdo-con-el-kirchnerismo/>
- Alles, Santiago, Agustina Haime, y Carolina Tchintian. 2020. "¿Para qué carajo sirven las PASO? Un balance diez años después". *Panamá*, Noviembre 2. <https://panamarevista.com/para-que-carajo-sirven-las-paso-un-balance-diez-anos-despues/>
- Almond, Gabriel, y Bingham Powell. 1978. *Política comparada*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Astarita, Martín. 2009. "El proyecto atiende una cuestión central como es la excesiva fragmentación de nuestro sistema partidario". *Elecciones Argentinas*, Diciembre 6. <http://www.argentinaelections.com/2009/12/astarita-el-proyecto-atiende-una-cuestion-central-como-es-la-excesiva-fragmentacion-de-nuestro-sistema-partidario/>
- Atkenson, Lonna. 1998. "Divisive Primaries and General Election Outcomes: Another Look at Presidential Campaigns". *American Journal of Political Science* 42(1): 256-271. DOI: 10.2307/2991755
- Bartolini, Stefano. 1996. "Cosa è 'competizione' in política e como va studiata". *Revista Italiana di Scienza Política*, 26(2): 210-267.
- Berensztein, Sergio. 2019. "La culpa no es de las PASO". *TN*, Agosto 31. https://tn.com.ar/opinion/la-culpa-no-es-de-las-paso_990834/
- Boix, Carles. 1998. *Political parties, growth and equality. Conservative and social democratic strategies in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bobbio, Norberto. 1996. *El futuro de la democracia*. México: Editorial FCE.

- Carranza, Narda, y Manuel Chuquillanqui. 2019. “Ni improvisación ni copia: rastreando el proceso de transferencia y adaptación en el diseño de las PASO peruanas”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 6(11): 129-153.
- Cingolani, Mónica. 2015. “Las promesas incumplidas de las PASO”. *LaVoz*, Agosto 9. <https://www.lavoz.com.ar/numero-cero/debate-las-promesas-incumplidas-de-las-paso>
- Colomer, Josep. 2002. “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”. *El asedio a la política*, compilado por Marcelo Cavarozzi, y Juan Abal Medina. Rosario: Homo Sapiens.
- Cox, Gary. 2004. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Cross, William, y Jean-Binot Pilet. 2013. *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies: A Comparative Study*. Oxon: Routledge.
- Dalton, Russell. 2000. “The decline of party identifications”. *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies* editado por Russell Dalton y Martin Wattenberg, 19-36 Oxford: Oxford University Press.
- Degiuusti, Danilo, y Gerardo Scherlis. 2020. “Desandando caminos: reequilibrio de fuerzas y alternancia en el sistema partidario argentino, 2015-2019”. *Colombia Internacional*, (103): 139-169.
- De Luca, Miguel. 2021. “Un repaso sobre las PASO”. *Ubaeconómicas*, Abril 22. <https://centror.economicas.uba.ar/un-repaso-sobre-las-paso-reglas-electorales-seleccion-de-candidaturas-y-partidos-politicos-en-argentina/>
- De Luca, Miguel, y Andrés Malamud. 2017. “¿Y ahora qué PASO, eh?”. *El estadista*, Julio 14. <https://elestadista.com.ar/el-estadista/y-ahora-paso-eh-n1972>
- Pikielny, Astrid. 2019. “Miguel De Luca: ‘Lo atractivo de esta elección es que ningún candidato tiene la vaca atada’”. *La Nación*, Agosto 11. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/biografiamiguel-de-luca-lo-atractivo-de-esta-eleccion-es-que-ningun-candidato-tiene-la-vaca-atada-nid2275609/>
- Freidenberg, Flavia. 2003. *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima: International IDEA.
- Eberl, Jakob-Moritz, Markus Wagner, y Hajo G. Boomgaarden. 2017. “Are perceptions of candidate traits shaped by the media? The effects of three types of media bias”. *The International Journal of Press/Politics*, 22(1): 111-132. DOI: 10.1177/1940161216674651

- Escolar, Marcelo. 2010. "La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral", ponencia presentada en Santo Domingo, República Dominicana, 51-81.
- Ford, Robert, y Will Jennings. 2020. "The Changing Cleavage Politics of Western Europe". *Annual Review of Political Science*, (23): 295–314. DOI: 10.1146/annurev-polisci-052217-104957
- Fraga, Rosendo. 2019. "Las PASO no funcionan porque acá más que partidos hay espacios". *Río Negro*, Agosto 9. <https://www.rionegro.com.ar/las-paso-no-funcionan-porque-aca-mas-que-partidos-hay-espacios-1065510/>
- Gallagher, Michael, y Michael Marsh. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. London: Sage Publications.
- Gallo, Ariadna. 2011. *Internas abiertas y representatividad democrática: análisis y comparación de los casos pioneros en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Gallo, Ariadna. 2021. "Entre lo ideado y lo obtenido: un análisis de los efectos de las primarias abiertas en Argentina a diez años de su incorporación formal". *Revista Brasileira de Ciência Política*, (34): 1-46.
- Gallo, Ariadna, y Carolina Pérez Roux. 2021. "Autoayuda para analizar las PASO". *Revista Anfibia*, Setiembre 13. <https://www.revistaanfibia.com/autoayuda-para-analizar-las-paso/>
- Grinstein, Candela, y Ariadna Gallo. 2021. "Democracia paritaria, democracia partidaria y agendas de género en conflicto. El caso del proyecto de legalización de la interrupción voluntaria del embarazo en Argentina (2018)". *Revista OLAC* (enero-junio), 5(1): 29-50.
- Haro, Ricardo. 2002. "Elecciones primarias abiertas. Aportes para una mayor democratización del sistema político". *Constitución, poder y control*. México DF: Universidad Autónoma de México.
- Hopkin, Jonathan. 2001. "Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain". *Party Politics*, 7(3): 343-361.
- Ignazi, Piero. 2019. *Partito e democrazia: L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*. Bologna: il Mulino.
- Jones, Mark. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Katz, Richard, y Peter Mair. 1990. "Three faces of Party Organization: Adaptation and Change" paper preparado para el XII World of Sociology. Madrid.

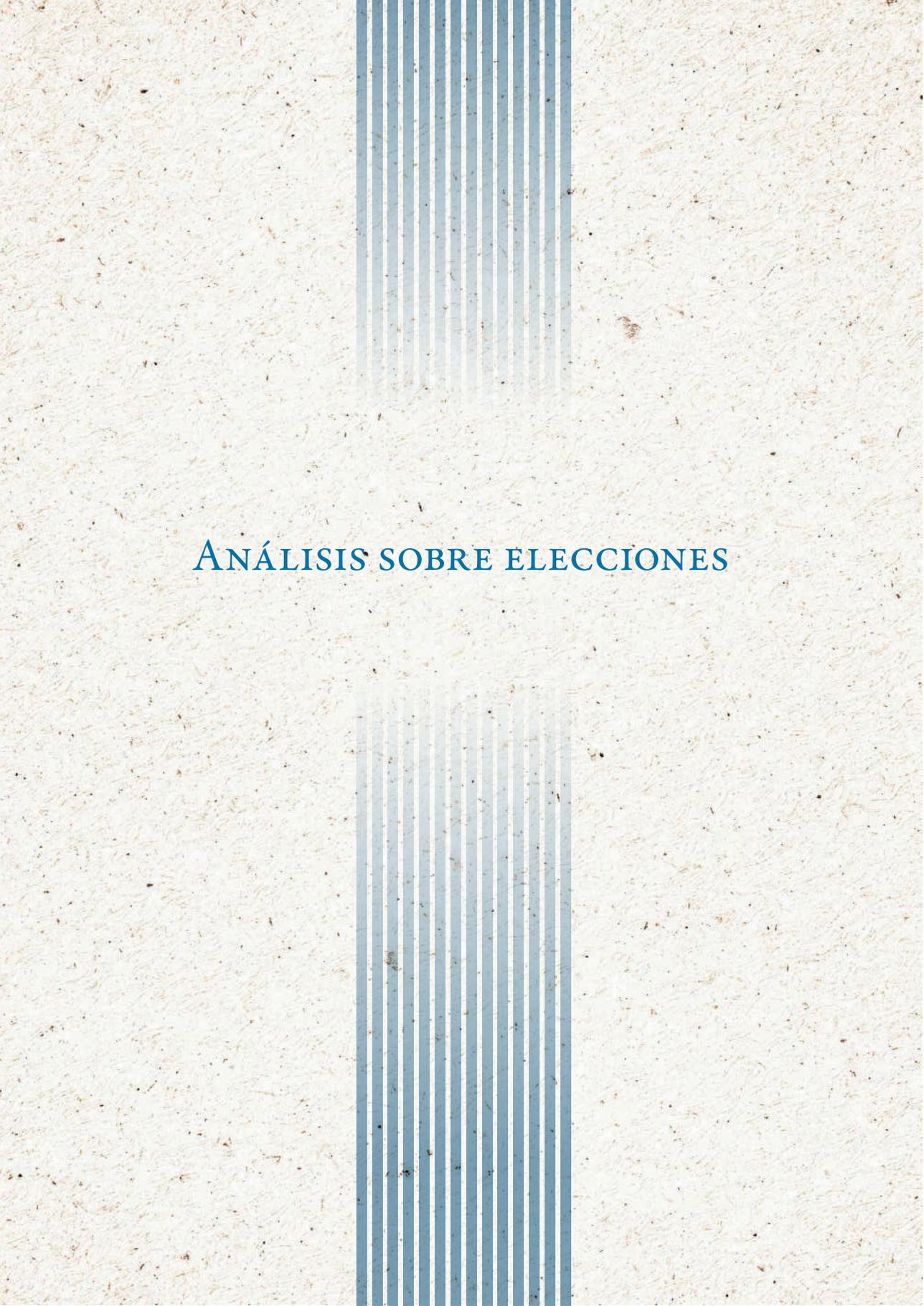
- Kaufmann, Karen, James Gimpel, y Adam Hoffman. 2003. "A Promise Fulfilled? Open Primaries and Representation". *The Journal of Politics*, 65(2): 457-476. DOI: 10.1111/1468-2508.t01-2-00009
- Key, Valdilmer. 1964. *Politics, Parties and Pressure Group*. New York: Thomas Crowell Company.
- Kitschelt, Herbert. 1989. *The logic of Party Formation*. Nueva York: Cornell University Press.
- Krell, Tamara. 2009. "Qué estrategias pueden subyacer al proyecto oficial para reinstalar las internas abiertas". *La Nación*, Julio 22. <https://www.lanacion.com.ar/politica/que-estrategias-pueden-subyacer-al-proyecto-oficial-para-reinstalar-las-internas-abiertas-nid1153035/>
- Mainwaring, Scott, y Timothy Scully. 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Muñoz, Ricardo. 2003. "El proceso circular de las internas abiertas, obligatorias y simultáneas". *Crisis de representación y reforma política*, compilado por Ricardo Muñoz. Río Cuarto: Cepri.
- Norrander, Barbara. 1996. "Presidential Nomination Politics in the Post-Reform Era". *Política Research Quarterly*, 49 (4): 875-915. DOI: 10.2307/449142
- Offe, Claus. 1985. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- Page, María. 2019. "¿Para qué sirven las PASO?". *Río negro*, Agosto 9. <https://www.rionegro.com.ar/para-que-sirven-las-paso-1065493/>
- Page, María, y Pedro Antenucci. 2019. "Algunas consideraciones sobre la futilidad de las PASO". *Cippec*, Julio 3.
- Panbianco, Angelo. 1990. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universidad.
- Noticias. 2021. "Cómo se armó la lista que encabeza Cinthia Fernández". *Noticias*, Setiembre 9. <https://noticias.perfil.com/noticias/politica/como-se-armo-la-lista-que-encabeza-cinthia-fernandez.phtml>
- Rosario 3. 2021. "Carolina Losada dijo que "Angelini embaucó a Macri y a Patricia Bullrich"". *Rosario 3*, Setiembre 7. <https://www.rosario3.com/politica/Carolina-Losada-dijo-que-Angelini-embauco-a-Macri-y-a-Patricia-Bullrich-20210907-0058.html>
- Rahat, Gideon, y Reuven Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: An analytical framework". *Party Politics*, 7(3): 297-322. DOI: 10.1177/1354068801007003003
- Rodríguez, Martín, y Pablo Touzon. 2019. *La grieta desnuda. El macrismo y su época*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

- Santoro, Ignacio. 2019. "PASO en Buenos Aires: desarrollo del proyecto de primarias, sanción y cambios de la ley provincial". *Colección*, 30(2): 135-175.
- Sandri, Giulia, Antonella Seddone y Fulvio Venturino. 2015. "Introduction: primary elections across the world". *Party primaries in comparative perspective*, editado por Giulia Sandri, Antonella Seddone, y Fulvio Venturino Farnham, 1-19. London: Routledge.
- Serrafero, Mario. 1997. *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad en Argentina, América Latina y EE.UU.* Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Shugart, Matthew, y John Carey. 1995. "Incentives to cultivate a personal vote. A rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, 14(4): 417-439. DOI: 10.1016/0261-3794(94)00035-2
- Straface, Fernando, y María Page. 2009. "Reforma política 2009: ¿Cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?". *Cippec*. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1875.pdf>
- Tchintian, Carolina, y Gonzalo Vronkistinos. 2021. "Pasaron las PASO y esto nos dejaron". *Cippec*, Setiembre 13. <https://www.cippec.org/textual/pasaron-las-paso-y-esto-nos-dejaron/>
- Tullio, Alejandro. 2010. "Reforma política en Argentina: un modelo para armar". *Mundo Electoral*, 3(8).
- Wattenberg, Martin. 1998. *The decline of American political parties 1952-1996*. Cambridge: Harvard University Press.

[Sobre la autora]

ARIADNA GALLO

Doctora en Ciencia Política. Investigadora independiente del Conicet (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas). Coordinadora del Grupo de Estudio de Reforma Política en América Latina (Gerpal). Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.



ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES

Las elecciones primarias en Argentina en 2021: ¿anticipo de un cambio de rumbo?

JUAN CRUZ OLMEDA
<jcruzo@colmex.mx>
El Colegio de México
Centro de Estudios Internacionales
México
ORCID: 0000-0002-3696-5926

JULIO CÉSAR SOTO LICEA
<cesarsotolicea97@gmail.com>
Observatorio de Reformas Políticas en América Latina
Facultad de Estudios Superiores Acatlán
Universidad Nacional Autónoma de México
México
ORCID: 0000-0002-1792-1557

[Resumen] En medio de la coyuntura por la crisis sanitaria por la COVID-19 y los efectos de la crisis económica, Argentina celebró el 12 de setiembre de 2021 las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). Aquellas sirvieron para elegir las candidaturas que competirán en las elecciones generales de noviembre para renovar el Congreso (24 bancas en el Senado y 127 en la Cámara de Diputados). A pesar de que en un primer momento hubo intentos por suspenderlas, las PASO se realizaron en una fecha posterior a la original. Las campañas electorales estuvieron marcadas por la disputa entre las dos principales fuerzas políticas. Sin embargo, también emergieron otras opciones que lograron tener resultados positivos en los comicios y consiguieron superar el umbral del 1,5% para estar en la boleta en las generales. De repetirse la tendencia en noviembre, el oficialismo perdería espacios estratégicos en el Congreso nacional.

[Palabras clave] Argentina, elecciones PASO, pandemia.

[Title] The primary elections in Argentina in 2021: anticipation of a change of course?

[Abstract] In the context of the health crisis caused by COVID-19 and the effects of the economic crisis, Argentina held the open, simultaneous, and mandatory primary elections (PASO) on September 12, 2021. They were used to choose the candidates that will compete in the November general elections for Congress (24 seats in the Senate and 127 in the Chamber of Deputies). Although at first there were attempts to suspend them, the PASO were carried out at a later date than the original one. The electoral campaigns were marked by the dispute between the two main political forces. However, other options emerged that managed to have positive election results and exceed the 1.5% threshold to be on the ballot

in the general elections. If the trend is the same in November, the ruling party would lose strategic spaces in the national Congress.

[Keywords] Argentina, PASO elections, pandemic.

[Recibido] 25/10/21 y [Aceptado] 17/11/21

CRUZ OLMEDA, Juan, y Julio César SOTO LICEA. 2021. "Las elecciones primarias en Argentina en 2021: ¿anticipo de un cambio de rumbo?". *Elecciones* (julio-diciembre), 20(22): 375-388. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n22.11

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este texto es analizar el pasado proceso electoral de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) en Argentina, llevadas a cabo el 12 de setiembre de 2021. Este proceso que antecede a las elecciones generales realizadas el 14 de noviembre ayuda a definir las candidaturas internas de los partidos políticos. Todas las fuerzas políticas deben participar en el proceso para lograr estar en la boleta en las elecciones generales, y la ciudadanía está obligada a emitir su voto.

Este proceso electoral estuvo influenciado por la crisis sanitaria de la COVID-19. Como resultado se modificó el calendario electoral de Argentina tanto en las PASO como en las elecciones generales. Asimismo, la pandemia afectó la manera de llevar a cabo las votaciones en el día de la elección y, en cierta manera, también impactó las preferencias de la ciudadanía respecto a las fuerzas políticas que disputaron en noviembre los 24 espacios en el Senado y 127 en la Cámara de Diputados.

Este texto presenta en primer lugar los antecedentes de las PASO, para lo cual describe los cambios en el cronograma electoral y las medidas sanitarias que se adoptaron para llevar adelante los comicios. Posteriormente, se abordan las precandidaturas que presentaron las principales fuerzas políticas, el surgimiento de nuevas personalidades y sus principales corrientes ideológicas o políticas.

Asimismo, se estudian las dinámicas de las campañas y, finalmente, el análisis de los resultados. En esta última parte se presta particular atención a lo acontecido en las diferentes provincias y en la Ciudad de Buenos Aires.

2. ANTECEDENTES

En el contexto de la emergencia sanitaria generada por la COVID-19, algunos países de América Latina ajustaron sus procesos electorales, desde la forma y los horarios de votación hasta cambios más sustanciales como las fechas de los comicios. Argentina originalmente celebraría las PASO el 8 de agosto de 2021 y las elecciones generales el 24 de octubre del mismo año.

Sin embargo, las condiciones de salubridad interna y algunos consensos contruidos en el Congreso nacional modificaron el calendario electoral. De acuerdo con el decreto N° 358/2021, se establecieron como nuevas fechas, el 12 de setiembre para las PASO y el 14 de noviembre para las generales. El Ministerio de Salud aseguró que el avance de la campaña de vacunación permitiría que al momento de la celebración de las PASO las autoridades de mesa estarían inoculadas contra el virus.

El cambio en la fecha de las PASO no solamente fue influenciado por las condiciones de salubridad que en ese momento se vivían en Argentina, sino también por la existencia de voces dentro de las fuerzas políticas, principalmente de gobernadores peronistas que propusieron cancelar las primarias bajo el argumento de la pandemia y el costo económico que representa aquel proceso (MIRI 2020, 2). Un proyecto en ese sentido incluso fue presentado en diciembre de 2020 por el diputado por Tucumán Pablo Yedlin.¹ Sin embargo, esta moción no prosperó.

En junio de 2021, el decreto 357/2021 promulgó la ley N° 27.631,² que modificó las fechas de los comicios para las elecciones generales y las PASO. Con la certeza de celebrar las primarias, los partidos políticos tuvieron la posibilidad de registrar las precandidaturas y de concluir con la oficialización de las listas por única ocasión hasta 45 días antes de la fecha de las elecciones.

Respecto a las medidas sanitarias, la Cámara Nacional Electoral (CNE) y la Dirección Nacional Electoral (DINE) publicaron el Protocolo Sanitario de Prevención COVID-19,³ el cual se aplicó a ambos procesos de elección (primarias y elecciones generales). Entre las medidas contempladas en ese protocolo se encuentran el aumento del número de locales de votación (que prioriza la instalación de mesas en lugares ventilados), el ingreso sin acompañantes (a menos que la persona lo requiera) a los locales de votación y la circulación unidireccional de entrada y salida.

1 Diputado del Frente de Todos. La mencionada iniciativa fue presentada el 11 de diciembre de 2020.

2 Normativa publicada para sancionar las nuevas fechas de las PASO. La consulta puede hacerse a través del siguiente enlace: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27631-350633>

3 El protocolo sanitario puede revisarse a través del siguiente enlace: <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/PROTOCOLO%20SANITARIO%20DE%20PREVENCION%20COVID-19%20E2%80%93%20ELECCIONES%20NACIONALES%202021%20v2.pdf>

Se contempló la sanitización de los locales de votación y el uso de facilitadores sanitarios para asegurar el correcto empleo del cubrebocas y la aplicación de gel antibacterial, se implementó la sanitización permanente en los cuartos de votación y de las personas que ingresaron. Asimismo, se establecieron reglas para que no existiese ningún contacto físico entre las autoridades electorales y las y los votantes a fin de evitar contagios. Para la fecha de la realización de las PASO, las estadísticas en Argentina reflejaron una tendencia a la baja respecto al número de contagios.⁴

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral N° 26.571, para que los partidos políticos tengan la oportunidad de figurar en las listas de las elecciones generales a celebrarse por única ocasión al 14 de noviembre, las candidaturas deben superar el 1,5% de votación dentro del número de votos de acuerdo con el distrito en el que se encuentren compitiendo.

3. CANDIDATURAS, PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES

Actualmente existen dos principales coaliciones que funcionan como actores centrales del sistema político argentino. Por un lado, Juntos por el Cambio, que controló la presidencia del 2015 al 2019 bajo el liderazgo de Mauricio Macri y que en estos días resulta la principal fuerza de oposición. Por otro lado, se encuentra el Frente de Todos, que reúne a diferentes corrientes del peronismo y que actualmente gobierna el país.

La primera coalición está compuesta por dos partidos: la Propuesta Republicana (PRO) y la Unión Cívica Radical. Ideológicamente se coloca en la centro-derecha, aunque con el avance de la campaña, el discurso fue tornándose más a un tono moderado. Uno de los territorios donde concentra mayor apoyo es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), donde compitió la aspirante María Eugenia Vidal, quien estuvo acompañada por el “jefe de Gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta; el expresidente Mauricio Macri; y la presidenta del PRO, Patricia Bullrich” (EL ECONOMISTA 2021, 1).

El Frente de Todos se presenta como una fuerza de raigambre popular, que enarbola las banderas de la defensa de la soberanía política, la independencia

4 Información obtenida por el seguimiento de la pandemia vía CSSEGIS Data /COVID 19.

económica, la justicia social y la distribución de la riqueza.⁵ En la conformación de las listas de aquella coalición tuvo mucha influencia la figura del presidente Alberto Fernández, el ejemplo se dio con Leandro Santoro como “cabeza de lista en Ciudad y a Victoria Tolosa Paz en la provincia de Buenos Aires” (IÑURRIETA 2021, 2). En otras provincias, no obstante, se oficializó más de una lista debido al nivel de competencia interno.

Por otro lado, hacia la izquierda se ubica el Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT). Para las PASO, esta organización desarrolló un discurso en contra de las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y para la búsqueda de la defensa de los trabajadores.⁶

En el extremo opuesto, La Libertad Avanza adopta una postura liberal en lo económico y conservadora en lo social. Dentro de esta fuerza, de reciente creación, destacan figuras individuales como las de Javier Milei y Victoria Villarruel, quienes lograron atraer a un electorado principalmente joven en la CABA. Su discurso combina propuestas promercado con ataques a la clase política tradicional, lo que ha llevado a comparar a algunas de sus figuras (fundamentalmente Milei) con los perfiles de Trump o Bolsonaro por su discurso antipolítico.

4. CAMPAÑA ELECTORAL

Las PASO tuvieron por objetivo seleccionar las candidaturas de los partidos para competir en noviembre en la renovación del Congreso. En aquellas elecciones generales se pondrán en juego 127 bancas de 257 existentes en la Cámara de Diputados y 24 de las 72 bancas del Senado. De acuerdo con el nuevo decreto (358/2021), el 24 de julio venció el plazo para presentar las listas de precandidatos ante las juntas electorales, de esta manera, oficialmente las campañas para las PASO daban comienzo.

En concordancia con el cronograma electoral, la campaña en medios de comunicación audiovisual comenzó el 8 de agosto en tanto que las autoridades de mesa se designaron el 14, y el 28 del mismo mes se dio a conocer los lugares donde se colocarían los centros de votación.

5 Información recabada de la plataforma del Frente de Todos (TODOS 2021).

6 En la plataforma del “Frente de Izquierda y de los Trabajadores” se defiende, además, la postura en contra de las políticas presupuestarias “capitalistas” en el tema laboral y de pensiones (FRENTE DE IZQUIERDA Y DE LOS TRABAJADORES 2021).

La coyuntura económica y de salud pareció guiar en cierta medida los discursos presentados por las principales fuerzas políticas. Los indicadores económicos parecían no haberse ajustado de manera positiva a lo que se esperaba al inicio de la gestión del presidente Alberto Fernández: la inflación hasta dos semanas antes de las PASO se colocaba en el 29% (con una proyección superior al 50% anual), las medidas económicas dirigidas principalmente a la clase media se vieron afectadas, sobre todo, por la pandemia por la COVID-19, y la pobreza en 2020 alcanzó el 42% de la población argentina⁷, esto, de acuerdo a los datos de *El País* (CENTERA 2021, 6)

El discurso del oficialismo se concentró entonces en aludir a la administración del expresidente Mauricio Macri y apostó por la unidad, al mismo tiempo que buscaba comunicar los avances logrados en la campaña nacional de vacunación que, para la fecha de realización de las PASO, ya había alcanzado a aproximadamente 28,1 millones de personas: 33,2%⁸ de la población total (ROJAS 2021, 8).

Juntos por el Cambio apostó por un discurso a la polarización. Utilizó también la imagen de Mauricio Macri para fortalecer la campaña, así como con la participación activa del jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta. La coalición no estuvo exenta de conflictos internos, sobre todo entre Facundo Manes y Rodríguez Larreta, quienes se diferenciaron bajo el argumento de la guerra sucia.

Respecto a las demás coaliciones políticas, “el enfrentamiento entre las dos fuerzas de mayor peso político en el país se tradujo en el emergente de terceras fuerzas” (DIRECTORIO LEGISLATIVO 2021, 2), entre las que se destacaron la Libertad Avanza, de la mano del economista Javier Milei, y el Frente de Izquierda con sus principales candidaturas, como Nicolás Caño, Myriam Bregman y Christian Castillo. También asumieron un rol activo Autodeterminación y Libertad, Política Obrera, el nuevo MAS y el Partido Verde. Todos ellos principalmente concentraron su cierre de campaña en la provincia de Buenos Aires y en CABA.

7 Entre otras medidas para fortalecer la economía de la clase media se encontraron la entrega de bonos a personas jubiladas y la reducción de impuestos.

8 Además, se realizaron pruebas masivas a las personas que fiscalizaron las actas después de realizar la elección.

5. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

Las elecciones primarias se realizaron sin mayores contratiempos. Aproximadamente a las 21:30 horas, el ministro del Interior Eduardo “Wado” de Pedro se dirigió a los medios para dar a conocer el inicio de la publicación de los resultados ya registrados en la plataforma habilitada exclusivamente para este fin.

La participación de la ciudadanía registró un nivel del 66,8%,⁹ lo cual marcó un aumento del ausentismo respecto a anteriores primarias legislativas: en 2013 se logró una participación del 75% y en el 2017 del 76%. Entre las principales causas de esta caída se encuentra que “el mal humor social hacia la política en general (...) lo atribuyen al hartazgo frente a las restricciones impuestas por la pandemia y el deterioro económico, (...). También la atribuyen al desinterés por la votación entre la población joven” (FITZ PATRICK 2021, 4).

Si bien los resultados de las PASO son para definir las candidaturas que podrán participar en las elecciones generales una vez pasado el umbral del 1,5%, el sentido del voto refleja en muchas ocasiones las preferencias que tiene la ciudadanía frente a las ofertas políticas. Además, que la concurrencia a las urnas sea obligatoria hace que sus resultados adelanten en cierta manera lo que puede esperarse en las elecciones generales de noviembre.

Por lo anterior, lo sucedido el 12 de setiembre se interpretó como una dura derrota del oficialismo. La coalición Frente de Todos fue desplazada al segundo lugar en la provincia de Buenos Aires al obtener el 33,4% con la candidata Victoria Tolosa Paz frente a un 37,99% de Juntos por el Cambio. El Frente de Izquierda y de los Trabajadores, Avanza Libertad y Frente Vamos con Vos obtuvieron el 5,22%, 4,87% y 3,71%, respectivamente.

En CABA, el resultado también mostró un mayor apoyo a Juntos por el Cambio, que lideró las preferencias con el 48,19% de la lista encabezada por María Eugenia Vidal. El Frente de Todos obtuvo el 24,66% de las preferencias con Leandro Jorge Santoro, quien era el único en la lista de la coalición.

La figura de Javier Milei, que logró atraer la atención de los medios de comunicación por reiteradas declaraciones polémicas, consiguió un lugar en

9 Ha sido el nivel más bajo de las PASO en elecciones generales y presidenciales.

la boleta para noviembre de la mano de La Libertad Avanza, de modo que logró el 13,66%, el Frente de Izquierda y de Trabajadores consiguió el 6,23%, y Autodeterminación y Libertad logró el 2,65%.

Vistos de manera general, en lo que respecta a la elección de las y los futuros candidatos para la Cámara de Diputados, los resultados para el Frente de Todos no fueron los esperados. Considerando las 24 provincias, únicamente obtuvo ventaja en 6 de ellas (Catamarca, Formosa, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán) (TARRICONE 2021, 8). Por el contrario, Juntos por el Cambio superó al oficialismo en 16 provincias. Por último, las provincias de Neuquén y Río Negro fueron para el Movimiento Popular Neuquino y Juntos Somos Río Negro, respectivamente.

Para el Senado, Juntos por el Cambio obtuvo la ventaja en 6 provincias (Chubut, Córdoba, Corrientes, La Pampa, Mendoza y Santa Fe) frente a las 2 restantes que fueron para Frente de Todos, de modo que obtuvo Catamarca y Tucumán.

En ese sentido, de confirmarse las tendencias de las PASO en las generales, el Frente de Todos pasaría de tener 41 senadurías a 35, por lo cual perdería el quórum que le permite aprobar los proyectos de ley, por lo que “al oficialismo le sería imprescindible contar con el acompañamiento de sus dos fieles aliados” (DE URIETA 2021, 7).

Cuando este análisis se publique, se conocerán los resultados de las elecciones generales celebradas el 14 de noviembre. De esta manera se podrá comprobar si la tendencia que se ha manifestado en anteriores PASO efectivamente se refleja en el número de bancas en el Congreso nacional. De ser esto así, el oficialismo perdería fuerza y también fortalecería el análisis de cara a las elecciones presidenciales en 2023.

6. CONCLUSIONES

La realización de las PASO representó un proceso complicado desde su planeación hasta su implementación. Sin embargo, a pesar de las intenciones iniciales de suspenderlas y de las condiciones generales derivadas de la pandemia, es posible afirmar que pudieron llevarse a cabo de manera exitosa y el protocolo sanitario funcionó correctamente.

El enfrentamiento entre las dos principales fuerzas políticas atravesó las campañas y las interpretaciones sobre los resultados. Sin embargo, también aparecieron nuevas fuerzas en distintos espacios del espectro ideológico. Una de las sorpresas fue el surgimiento de la denominada La Libertad Avanza y, en particular, de uno de sus líderes, Javier Milei, con un perfil abiertamente “antipolítico” similar a los que han emergido en otras latitudes en los últimos tiempos.

Los resultados de las PASO mostraron el sentir de la ciudadanía respecto a las políticas económicas y de combate a la pandemia, lo cual explica la caída en el apoyo a la administración del presidente Alberto Fernández y al Frente de Todos. En contrapartida, Juntos por el Cambio salió fortalecido. En ciertas provincias como Río Negro o Neuquén las fuerzas locales dominaron las preferencias electorales.

De confirmarse los resultados en las elecciones generales de noviembre, el oficialismo podría perder la mayoría en el Senado, al pasar de 41 a 35 senadores y disminuir sus bancas en la Cámara de Diputados. Esto, además, podría comenzar a perfilar las tendencias de cara a las elecciones presidenciales de 2023, y comprometer la permanencia del Frente de Todos al frente del Ejecutivo después de entonces.

Por último, vale la pena destacar que, a pesar de la emergencia sanitaria, diferentes países de la región han podido llevar adelante elecciones de alcance nacional sin mayores problemas y aplicando protocolos sanitarios. Después de las PASO, Argentina se une a este grupo,¹⁰ lo cual consolida el compromiso democrático de la región.

10 La implementación de un protocolo de salud, el avance en la campaña nacional de vacunación y la prevención con las pruebas masivas a las autoridades de mesa días antes de la elección.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cámara Nacional Electoral y Dirección Nacional Electoral. 2020. *Protocolo sanitario de prevención covid-19 – elecciones nacionales 2021*. <https://bit.ly/3ccvU7O>
- Centenera, Mar. 2021. “El Gobierno argentino busca aliviar los bolsillos de cara a las elecciones”. *El País*, Agosto 27. <https://elpais.com/economia/2021-08-27/el-gobierno-argentino-busca-aliviar-los-bolsillos-de-cara-a-las-elecciones.html>
- De Urieta Deborah. 2021. “Revés en el Senado: el oficialismo podría perder el quórum propio”. *Cronista*, Setiembre 13. <https://www.cronista.com/economia-politica/reves-en-el-senado-el-oficialismo-podria-perder-el-quorum-propio/>
- Directorio Legislativo. 2021. *Argentina Elecciones Legislativas: Informe preelectoral. Septiembre 2021*. <https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2021/09/DL-ARG.-Election-Series.-Preelectoral-PASO-9.9.2021.pdf>
- El Economista. 2021. “María Eugenia Vidal cerró su campaña junto a Macri y Larreta a cuatro días de las PASO”. *El Economista*, Setiembre 8. <https://eleconomista.com.ar/politica/maria-eugenia-vidal-cerro-su-campana-junto-macri-larreta-cuatro-dias-paso-n46071>
- Fitz Patrick, Mariel. 2021. “La participación electoral en las PASO 2021 fue de 66,21%”. *Infobae*, Setiembre 14. <https://www.infobae.com/politica/2021/09/14/la-participacion-electoral-en-las-paso-2021-fue-de-6621/>
- Frente de Izquierda y de los Trabajadores. 2021. “Digamos basta al ajuste y el FMI. Vamos con la izquierda”. <https://po.org.ar/provincia/caba/>
- GitHub. 2021. “COVID-19 Data Repository by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University”. *CSSEGISandData/COVID-19*, <https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19>
- Iñurrieta, Sebastián. 2021. “Alberto ya tiene sus candidatos: Santoro en la Ciudad, Tolosa Paz en la provincia”. *Cronista*, Julio 21. <https://www.cronista.com/economia-politica/alberto-ya-tiene-sus-candidatos-santoro-en-la-ciudad-tolosa-paz-en-la-provincia/>
- Miri, Ignacio. 2020. “El Gobierno quiere suspender las PASO y enviaría una ley al Congreso”. *Clarín*, Diciembre 4. https://www.clarin.com/politica/ofensiva-gobernadores-peronistas-casa-rosada-suspender-paso_0_tvnyAbmCi.html
- Rojas, Fernanda. 2021. “Argentina: Los puntos clave que definirán las primarias”. *La Tercera*, Setiembre 10. <https://www.latercera.com/mundo/noticia/argentina-los-puntos-clave-que-definiran-las-primarias/GJS7EDJY2BDI5KWVU-Q2Y232PV4/>

Tarricone, Manuel. 2021. “Cinco claves para entender los resultados de las PASO 2021”. *Infobae*, Setiembre 14. <https://chequeado.com/el-explicador/cinco-claves-para-entender-los-resultados-de-las-paso-2021/>

TODOS. 2021. “Plataforma Electoral. Frente a todos”. https://old.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/plataformas/2311-13-PLATAFORMA%20POLITICA%20DEL%20FRENTE%20Revisada%201.pdf?fbclid=IwAR0pLtbi9n4_rmJtIR-S33xHE6_rPRUn27AuUzngHon17K58nBHT-df9JITc

NORMATIVA

Ley N° 27.631

Decreto N° 357/2021

Decreto N° 358/2021

[Sobre los autores]

JUAN CRUZ OLMEDA

Doctor en Ciencia Política por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Northwestern, Estados Unidos, donde además obtuvo un máster en Ciencia Política. Anteriormente obtuvo un máster en Ética, Política y Política Pública por la Universidad de Essex, Reino Unido. En la actualidad es profesor-investigador de tiempo completo del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 1. Desde marzo de 2017 es director de la revista Foro Internacional.

JULIO CÉSAR SOTO LICEA

Estudiante de noveno semestre de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Miembro del Ateneo Nacional de la Juventud capítulo del Estado de México.

Primarias presidenciales Chile 2021: análisis tras la Constituyente

SUSANA RIQUELME PARRA

<srparra@ubiobio.cl; susana.riquelmeparra@gmail.com>

Universidad del Bío-Bío

Red de Politólogas

Chile

ORCID: 0000-0003-0730-2987

[Resumen] Este análisis evalúa las primarias presidenciales chilenas, en el contexto de un proceso político constituyente. Este último se enmarca en comportamientos electorales recientes que han cambiado las dinámicas estables del escenario político a unas más dinámicas y complejas de predecir.

Se consideran, para el análisis, dos momentos del proceso de primarias: a) las primarias legales, en las cuales participa el conglomerado político Apruebo Dignidad y Chile Vamos, y b) las primarias ciudadanas del conglomerado Unidad Constituyente.

Para ambos casos se presenta un análisis descriptivo sobre el proceso electoral que evalúa las coincidencias de ejes de los programas de gobierno con las temáticas constituyentes y los principales resultados electorales junto con sus posibles consecuencias políticas.

[Palabras clave] Elecciones, primarias presidenciales, proceso constituyente, Chile.

[Title] Presidential primaries Chile 2021: analysis after the Constituent Assembly

[Abstract] This analysis evaluates the Chilean presidential primary election in the context of a constituent political process. The latter is part of recent electoral behaviors that have changed the stable dynamics of the political scene to more dynamic and complex to predict ones.

For the analysis, two moments of the primary elections are considered: a) the legal primaries in which the political conglomerate Apruebo Dignidad and Chile Vamos participate, and b) the citizen primaries of the conglomerate Unidad Constituyente.

For both cases, a descriptive analysis of the electoral process is presented, evaluating the coincidences between the axes of the government programs and the constituent themes and the main electoral results with their possible political consequences.

[Keywords] Elections, presidential primaries, constituent process, Chile.

[Recibido] 31/08/21 y [Aceptado] 13/10/21

RIQUELME, Susana. 2021. "Primarias presidenciales Chile 2021: análisis tras la Constituyente". *Elecciones* (julio-diciembre), 20 (22): 389-402. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n22.12

1. INTRODUCCIÓN

El escenario electoral presidencial en Chile se encuentra en un contexto marcado por el proceso constituyente. Por ello, este análisis se centra en el proceso de primarias presidenciales que se efectuaron en ese momento histórico en que esta república comenzó a reconstituirse a partir de la diversidad con representación paritaria y con la participación de los pueblos originarios.

En Chile se desarrollaron tres elecciones primarias luego de la promulgación de la Ley N° 20.640. Previo a ello, las coaliciones políticas mediante mecanismos internos elegían a sus candidaturas para el cargo de presidenta o presidente de Chile (u otros). Los resultados de las elecciones primarias determinan la nominación en la papeleta electoral de la candidata o candidato que resulte triunfante en este proceso por cada pacto. Esta ley rige desde 2012, por tanto, su debut data del 2013.

En las anteriores primarias presidenciales participó la Nueva Mayoría (ex-Concertación), que aglutina partidos políticos de centroizquierda quienes formaron parte del gobierno de la posdictadura, y la Alianza por Chile, que pertenece al pacto político de partidos de derecha y del oficialismo. En 2017 participó en este proceso electoral el partido de Chile Vamos (cambio de nombre del pacto de partidos de derecha) y el Frente Amplio (partidos políticos de izquierda y movimientos ciudadanos).

En las primarias presidenciales desarrolladas en julio de 2021 participaron las y los candidatas de Chile Vamos (CHV) y Apruebo Dignidad (AD), este último corresponde al pacto entre el Frente Amplio (FA) y el Partido Comunista (PC). Esta primaria tuvo la mayor cantidad de votantes, con un total de 3.143.006 electoras y electores. El resultado de este proceso dejó como candidatos presidenciales oficiales a Sebastián Sichel (CHV) y Gabriel Boric (AD). En el caso de CHV, esta fue su tercera primaria. Para AD fue su segunda primaria, y en esta logró quintuplicar su votación en relación con los anteriores comicios (2017) en que participó solo el FA.

En agosto de 2021 se realizó una consulta ciudadana, ya que, por indecisiones políticas del conglomerado de la Unidad Constituyente (UC), este partido no logró inscribirse en primarias legales. En aquella consulta, la participación

fue catorce veces menor de la última elección primaria realizada en 2013. Los resultados de estos comicios definieron a Yasna Provoste del partido Demócrata Cristiano (DC) como candidata presidencial, quien fue la única mujer de este proceso electoral.

2. ANTECEDENTES

Luego del plebiscito de 1988 que marcó el fin del régimen dictatorial, se inició en Chile el proceso de transición en el que, después de diecisiete años de dictadura, la ciudadanía volvió a ejercer su derecho al voto y se dio inicio al camino de recuperación democrática. Para Claudio Fuentes (2021, 235), este proceso inició formalmente en marzo de 1990 cuando asumió el primer gobierno electo por la ciudadanía. El proceso transicional tuvo un punto de inflexión el 15 de noviembre de 2019, momento de plena crisis por causa del estallido social, en el que se firma el Acuerdo por la Paz que inició un nuevo ciclo político al que Fuentes (2021) denomina: “transición sustantiva”. Claudia Heiss (2020, 45) define estos momentos previos a este proceso como una transición gradual, dado que se mantienen las bases que sostienen la democracia instaurada en la Constitución de 1980.

Este nuevo ciclo político reconstituye a Chile, ya que se comenzaron a pactar las nuevas bases institucionales y políticas. El Acuerdo por la Paz permitió el desarrollo del Plebiscito de 2020, en el que la ciudadanía acordó la redacción de una nueva Constitución. Este fue un momento en el que se dejaron atrás los legados constitucionales de la dictadura militar, ya que se apuntó a realizar cambios estructurales al sistema político chileno.

Es en este contexto en el cual se desarrolló la octava elección presidencial chilena posdictadura, proceso a cargo del Servicio Electoral (Servel). Desde 2013, los pactos pueden presentar candidaturas en elecciones primarias, en las que, quienes sean ganadoras o ganadores en su respectivo pacto pasan a la papeleta presidencial. Cada pacto político define sus candidaturas, sin tener obligatoriedad de primarias internas ni regulación acerca de mecanismos sobre paridad de género en este tipo de elecciones.

Para triunfar en elecciones primarias se requiere mayoría simple por pacto. Para las elecciones presidenciales, resulta ganadora la candidatura que obtenga

mayoría absoluta; si esto no ocurre, las dos candidaturas con mayor votación pasan a una segunda vuelta y así se define quién gobernará Chile por los siguientes cuatro años.

3. CANDIDATURAS EN UN ESCENARIO POLÍTICO CONSTITUYENTE

Chile se encuentra *ad portas* de una elección presidencial que coincide con la oportunidad que el momento constituyente dio a este país para, de esta manera, dejar atrás los legados de exclusión, sensación de injusticia, desencanto y desconfianza hacia el sistema político (SUÁREZ-CAO *ET AL.* 2021, 239). En consecuencia, en estos comicios se evidenció un comportamiento electoral que castigó a la clase política que gobernó el Chile transicional y se apostó por decisiones electorales que favorecen a nuevos actores políticos.

En el plebiscito de 2020, el 78,24% de votantes aprobó cambiar la entonces vigente Constitución y un 79% escogió a la Convención Constitucional (CC) como órgano a cargo de redactarla. La particularidad de la CC es que el 100% de sus integrantes participó en una elección popular paritaria y con escaños indígenas reservados. Paulina Astroza (2020) señala que este resultado debe tener distintas lecturas políticas, una de ellas es que el 95% de la ciudadanía no estaba inscrita en un partido político, por tanto, se movilizó con la convicción de un cambio y también por la desconfianza a que el proceso sea “secuestrado” por los partidos políticos (RIQUELME *ET AL.* 2021).

Las elecciones de mayo de 2021, en las que se eligieron convencionales constituyentes, dan cuenta de ello, ya que la CC quedó constituida de tal manera que los sectores políticos que han sido gobierno son de los que menos representación poseen. De este modo se dejó en primer lugar a grupos de independientes, sin considerar que varios de los escaños de los partidos políticos fueron otorgados como cupos a independientes. La lista del oficialismo (CHV) obtuvo un 23,87% de escaños, AD un 18,06% y UC el 16,13%.

A pocos días de la instalación de la CC se desarrolló la elección primaria, la cual presentó ciertas características que la hicieron singular. Al igual que la elección primaria de 2017, los pactos que se presentaron fueron CHV (antes Alianza por Chile) y AD (antes Frente Amplio-FA). Existieron negociaciones previas que buscaron presentar una alternativa amplia de izquierda, pero

estas resultaron infructuosas. El pacto UC no se inscribió en primarias, por lo que dejó de lado la alternativa de ir en conjunto con AD; semanas después de la elección primaria legal, UC optó por realizar una consulta ciudadana y así escoger una candidatura única.

3.1 CANDIDATURAS DE LAS PRIMARIAS LEGALES

El oficialismo (CHV) se presentó con cuatro candidaturas, tres correspondieron a representantes de partidos políticos y uno fue independiente, todos de derecha. Una de estas candidaturas fue a) Ignacio Briones, exministro de Hacienda del presidente Sebastián Piñera y militante del partido Evolución Política (Evópoli). Asimismo, se inscribió en este proceso b) Mario Desbordes, militante de Renovación Nacional (RN), exministro de Defensa de Sebastián Piñera con trayectoria en carabineros, gendarmería y exdiputado. Otro candidato fue c) Joaquín Lavín, militante de la Unión Demócrata Independiente (UDI), quien se presentó por tercera vez a elección presidencial y que fue alcalde de Las Condes, ministro de Educación y ministro de Desarrollo Social en el primer gobierno de Sebastián Piñera. Finalmente, la última candidatura fue d) Sebastián Sichel, independiente, quien fue militante DC y del Partido Ciudadanos, trabajó en el gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet y luego participó en el gobierno de Sebastián Piñera como ministro de Desarrollo Social y presidente del Banco Estado.

En el caso de AD, se presentaron a) Daniel Jadue, militante del PC, quien ostentó el cargo de alcalde de la comuna de Recoleta y ganó tres veces esas elecciones, y pionero de iniciativas que se han replicado a nivel nacional como las Farmacias Populares. Mientras que el segundo candidato por este partido fue b) Gabriel Boric del Partido Convergencia Social y perteneciente al FA, exdirigente estudiantil y diputado desde el 2013, quien fue electo luego de su rol en las movilizaciones estudiantiles de 2011.

3.2 CANDIDATURAS DE LA CONSULTA CIUDADANA

El pacto político UC se compuso del Partido Socialista (PS), Demócrata Cristiano (DC), Partido por la Democracia (PPD), Partido Radical (PR), Partido Progresista (PRO) y Ciudadanos (CIU). Ante la compleja decisión de apoyar a una candidatura, estos partidos no consiguieron participar en las primarias

legales. Tras esto, surgió en primer lugar la candidatura de a) Paula Narváez (PS), quien fue parte del gobierno de Michelle Bachelet como ministra de la Secretaría General de Gobierno y participó en otros cargos políticos de gobiernos de la ex-Concertación. Al inicio de su campaña, esta candidata efectuó diferentes intentos por participar en las primarias e incluso mostró acercamientos con AD, pero esta propuesta no se concretó. Otras candidaturas fueron la de b) Carlos Maldonado del PR, quien también fue parte de los gobiernos de la ex-Concertación, y la presidenta del Senado c) Yasna Provoste, militante de DC quien ha tenido presencia en los gobiernos de Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet como ministra de Planificación y ministra de Educación.

4. CAMPAÑAS ELECTORALES

La campaña de la elección primaria legal se efectuó a través de diferentes medios de comunicación abierta y por redes sociales, los cuales fueron claves considerando que las restricciones por la pandemia mermaron las posibilidades de organizar actividades presenciales. Para el día de las elecciones, el Servel desplegó toda la logística propia de comicios, y definió locales de votación, vocales de mesa y mecanismos de seguridad correspondientes. La promulgación de resultados de esta elección también fue competencia de este organismo.

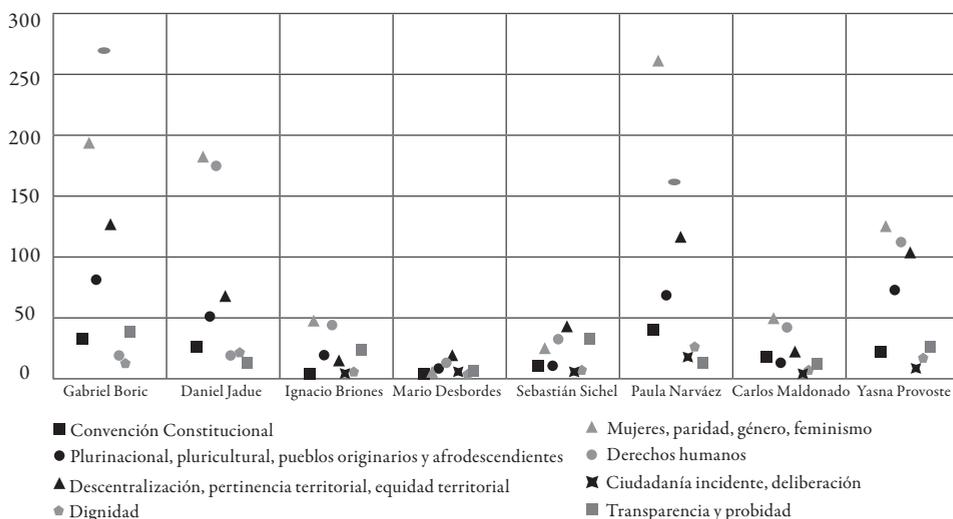
En el caso de la Consulta Ciudadana de UC, esta fue organizada de manera autónoma sin la participación del Servel. Tanto la propaganda electoral como la logística de las mesas y vocales fueron proveídas por integrantes del pacto y este proceso contó con participación en debates organizados por medios de comunicación de señal abierta de manera similar a la realizada en el periodo de las primarias legales.

4.1 LA CONSTITUYENTE EN LOS PROGRAMAS PRESIDENCIALES

Uno de los principales documentos para dar a conocer las propuestas de los partidos son los programas presidenciales. En estos se describen los ejes que efectuará un posible gobierno. Al analizar los programas mediante minería de texto es posible evidenciar los énfasis en cuanto a los contenidos que plantean y su referencia explícita en temáticas que han sido abordadas durante el proceso constituyente. En el Gráfico 1, se visualiza la cantidad de veces que se repiten palabras y, en base a esto, se decidió utilizar ocho filtros con búsqueda exacta.

Los programas de las candidaturas de CHV son los que menos señalan las temáticas seleccionadas; ninguno de estos superó el límite inferior de cincuenta repeticiones, similar a Carlos Maldonado. También se identificó que los programas de Gabriel Boric, Daniel Jadue, Paula Narváez y Yasna Provoste fueron aquellos con mayores menciones a la selección temática constituyente. Los énfasis de estas cuatro candidaturas se vicularon a: derechos humanos, paridad de género y feminismo, plurinacionalidad y descentralización.

GRÁFICO 1
Frecuencia de palabras en los programas presidenciales



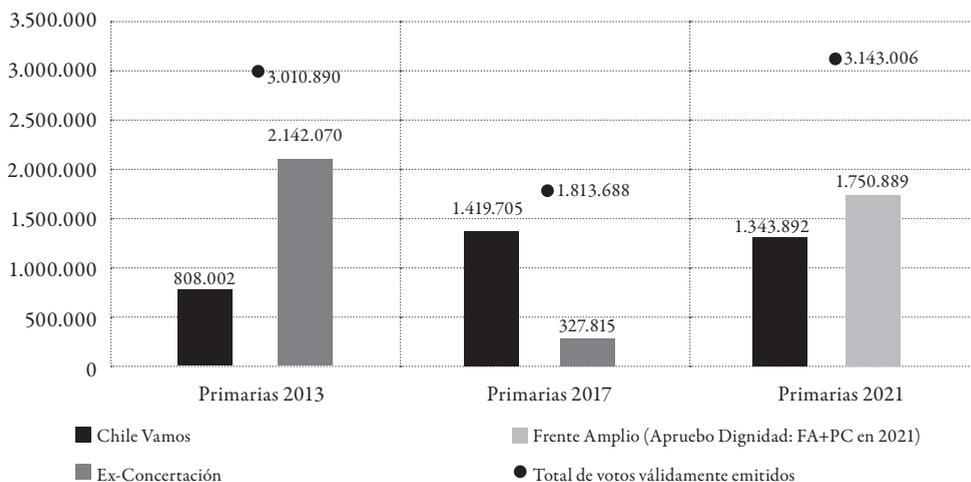
Fuente: Elaboración propia.

5. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

La elección primaria, desarrollada el 18 de julio de 2021, contó con un total de 3.143.006 votos válidamente emitidos, por lo que este tipo de elección tuvo mayor participación en comparación con otros procesos. Como se observa en el Gráfico 2, en 2013 solo participó CHV (ex Alianza por Chile) y la ex-Concertación que en aquella elección se denominó Nueva Mayoría. En 2017, la participación en primarias decayó de manera importante y en aquella oportunidad

participaron CHV y el FA. En la reciente primaria participaron CHV y AD, la cual dejó como ganadoras a las candidaturas de AD, quienes concentraron el 56,6% de los votos.

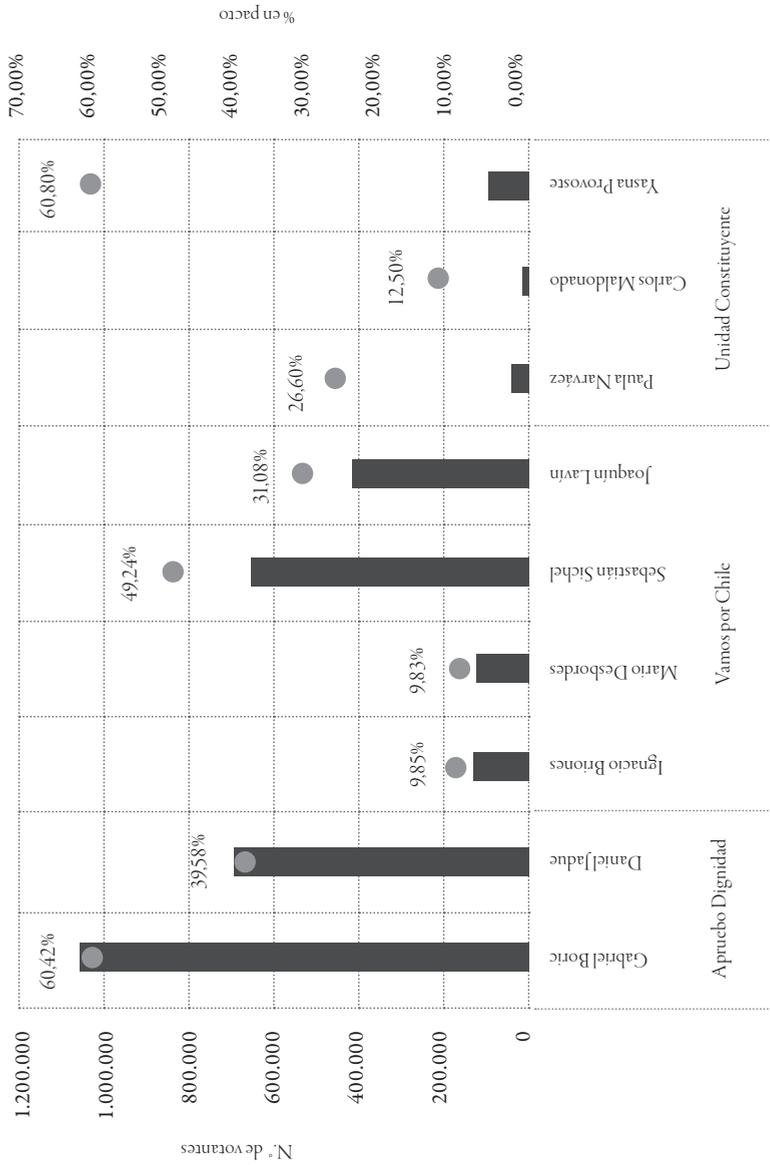
GRÁFICO 2
Participación en primarias presidenciales



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servel.

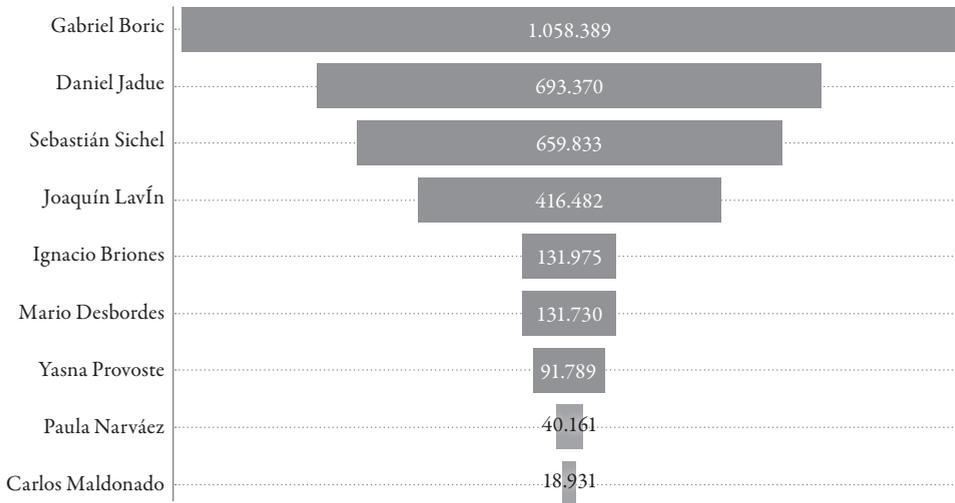
Los resultados de las votaciones de las primarias y de la consulta ciudadana se muestran en el Gráfico 3. En este se observa la cantidad de votaciones que alcanzó cada candidatura y el porcentaje que obtuvo en su pacto político. Asimismo, es posible visualizar a las tres personas que forman parte de las papeletas presidenciales. Tanto Boric (AD) como Provoste (UC) superaron el 60% de las votaciones, y Sichel (IND) obtuvo casi la mitad de las preferencias. Si se complementa con el Gráfico 4, se demuestra que las candidaturas más votadas fueron Boric, Jadue y Sichel, mientras que quienes obtuvieron menor votación fueron las candidaturas de UC.

GRÁFICO 3
Votantes y porcentaje de cada pacto en primarias y consulta ciudadana



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servel y de UC.

GRÁFICO 4
Votaciones individuales



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servel y de UC.

6. CONCLUSIONES Y PRIMEROS ESBOZOS SOBRE LAS PRESIDENCIALES QUE SE APROXIMAN

Las elecciones primarias y la consulta ciudadana se realizaron en pleno inicio del trabajo constituyente. Este es un antecedente de gran relevancia, pues los discursos de las candidaturas intentaron conectar con la ciudadanía que, durante los últimos procesos electorales, se han mostrado a favor de cambios que apuntan a redistribuir el poder.

Esto se manifestó en las temáticas claves del camino a una nueva Constitución como las demandas feministas que lograron una convención paritaria para romper con las lógicas estructurales que dejan a las mujeres en una posición secundaria dada por el carácter predominantemente sexista del poder político chileno (SUÁREZ-CAO *ET AL.* 2021, 247). A esto se le suma también las demandas por la plurinacionalidad y autonomía de los pueblos originarios, quienes en la CC cuentan con escaños reservados. Este cambio se evidencia en

quien preside este órgano: Elisa Loncón, mujer académica representante del pueblo mapuche. Las mencionadas temáticas fueron tomadas en cuenta por las candidaturas de Boric, Jadue, Narváez y Provoste, y de manera superficial por CHV.

Los resultados de esta elección muestran grandes diferencias entre la participación en la consulta y en las primarias. Además, la votación terminó por favorecer al pacto AD, quienes forman parte de un sector político que no ha gobernado y que pertenece a los sectores políticos demandantes de los cambios que se reclaman. Sin embargo, existen algunas disonancias en su discurso como la ausencia de mujeres en las candidaturas de AD, a pesar de defender un texto programático marcado por las demandas feministas.

Por otro lado, la derecha que perdió las últimas elecciones obtuvo en las primarias una cantidad importante de apoyo electoral. Respecto a la baja participación en la Consulta de UC, existieron diferencias en términos de organización y logística de su proceso versus uno organizado por Servel. Además, este proceso demostró la poca capacidad de acuerdo y movilización de las y los votantes de esta opción política.

Tras las elecciones primarias, el 23 de agosto de 2021 concluyó el plazo legal para la inscripción de candidaturas presidenciales. En total, se inscribieron nueve candidaturas, de las cuales se ratificaron siete. El escenario presidencial chileno presenta dos candidatos de derecha: a) José Antonio Kast (Partido Republicano) y b) Sebastián Sichel, del pacto CHV que cambia de nombre a Vamos por Chile. En la centroizquierda se encuentra c) Yasna Provoste (DC) de Nuevo Pacto Social (mismos partidos presentes en el pacto UC, pero sin la participación del PRO) y d) Marco Enríquez-Ominami (PRO). También se inscribe e) Franco Parisi del Partido de la Gente, a quien sus posiciones discursivas lo sitúan en la centroderecha. En la izquierda, se encuentra f) Gabriel Boric (AD) y g) Eduardo Artés (Unión Patriótica).

Como en cada elección, existe un cierto nivel de incertidumbre. Las votaciones de las primarias y de la consulta ciudadana pueden ser un vestigio de lo que se avecina en el futuro político chileno. Hasta el momento, Gabriel Boric y AD se posicionan con importantes resultados en la elección primaria y en conexión programática con el actual proceso de cambios.

De esta manera, el momento que experimenta Chile se encuentra afectado por malestares sociales y políticos, de descrédito y desconfianza hacia la clase política tradicional que ha gobernado el largo proceso transicional. Sin embargo, también es un momento de alerta y esperanza de un país que se encuentra en camino de reconstitución de la mano de una nueva Constitución que se escribe en democracia. El gobierno que se aproxima deberá estar a la altura de los cambios que llegaron para quedarse: la representación paritaria, el diálogo intercultural y la plurinacionalidad, el resguardo y la garantía de derechos sociales y la equidad territorial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Astroza, Paulina. 2020. “El plebiscito constituyente en Chile”. *Real Instituto Elcano, Royal Institute*, Noviembre 17. <https://bit.ly/2YMAcQg>
- Fuentes, Claudio. 2021. *La transición inacabada. El proceso político chileno 1990-2020*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Heiss, Claudia. 2020. *¿Por qué necesitamos una nueva Constitución?* Santiago: Aguilar.
- Riquelme, Susana, Manuel Pereira, Jeanne Simon, y Bastián Torres. 2021. “Primera consulta ciudadana post-plebiscito: esperanzas y temores frente a la nueva Constitución”. *Ciper Académico*, Enero 29. <https://www.ciperchile.cl/2021/01/29/primer-consulta-ciudadana-post-plebiscito-esperanzas-y-temores-frente-a-la-nueva-constitucion/>
- Suárez-Cao, Julieta, Javiera Arce-Riffo, Susana Riquelme Parra, Carolina Acevedo de la Harpe, Natalia Espinoza Soto, Rodolfo Disi Pavlic, Beatriz Roque, Valentina Moyano, y Beatriz Vega Elizondo. 2021. “Los legados de represión y exclusión en Chile ante la oportunidad de la nueva Constitución”. *Iberoamericana* (77): 239-270. DOI: 10.18441/ibam.21.2021.77.239-270

[Sobre la autora]

SUSANA RIQUELME PARRA

Doctoranda en Política y Gestión de la Educación Superior de la Universidad Nacional Tres de Febrero, Magíster en Política y Gobierno, Administradora Pública con mención en Ciencia Política y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Concepción. Actualmente trabaja como analista de estudios en la Universidad del Bío-Bío, colabora como docente en la Universidad de Concepción y es integrante de la Red de Politólogas.

Elecciones federales y locales México 2021: polarización, confrontación y continuidad a la mitad del gobierno de AMLO

CARLOS GUADARRAMA CRUZ

<876216@pcpuma.acatlan.unam.mx>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

Facultad de Estudios Superiores Acatlán

Universidad Nacional Autónoma de México

México

ORCID: 0000-0001-7692-2894

[Resumen] El 6 de junio de 2021 se realizaron comicios en México para renovar la Cámara de Diputados del poder legislativo federal y diferentes cargos en las entidades federativas. Como ha ocurrido en varios países de América Latina, también se efectuaron en medio de un contexto de pandemia y un ambiente político marcado por la polarización en la opinión pública. Esta situación se reflejó en la conformación de dos coaliciones electorales: Va por México (PAN, PRI y PRD) y Juntos Hacemos Historia (Morena, PT y PVEM). Asimismo, el proceso se caracterizó por la reglamentación de medidas sanitarias para el día de la jornada, la aplicación de acciones afirmativas y de medidas para contrarrestar la violencia política contra las mujeres en razón de género, promovidas por la autoridad electoral. Los resultados permitieron al partido gobernante mantener la mayoría simple en la cámara baja y ganar varias gubernaturas en juego.

[Palabras clave] México, elecciones federales, elecciones legislativas, coaliciones electorales.

[Title] 2021 Mexico federal and local elections: polarization, confrontation and continuity halfway through AMLO's administration

[Abstract] On June 6, 2021, elections were held in Mexico to elect the Chamber of Deputies of the federal legislative branch and different positions in the states. As has happened in several Latin American countries, this election also took place amid the pandemic and a political context marked by polarization in public opinion. This situation was reflected in the formation of two electoral coalitions: Va por México (PAN, PRI and PRD) and Juntos Hacemos Historia (Morena, PT and PVEM). Likewise, the electoral process was characterized by the regulation of sanitary measures for the Election Day, affirmative actions and measures to thwart political violence against women based on gender, promoted by the electoral authority. The results allowed the ruling party to maintain a simple majority in the lower house and win several governorships.

[Keywords] Mexico, federal elections, legislative elections, electoral coalitions.

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

GUADARRAMA, Carlos. 2021. "Elecciones federales y locales México 2021: polarización, confrontación y continuidad a la mitad del gobierno de AMLO". *Elecciones* (julio-diciembre), 20 (22): 403-414. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n22.13

1. INTRODUCCIÓN

El 7 de setiembre de 2020 inició el proceso electoral federal en México, que tenía por objetivo principal preparar la jornada electoral del 6 de junio de 2021. En aquellos comicios se disputaron 500 curules de la Cámara de Diputados: 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional. A la par de la competencia por la integración de la cámara baja federal, se realizaron elecciones a nivel local en las 32 entidades federativas del país. En la misma jornada también se eligieron 15 gubernaturas, 1.063 diputaciones estatales, 1.923 presidencias municipales, 2.057 sindicaturas, 14.222 regidurías y 204 concejalías en todo el país (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2021A).¹

Estas elecciones fueron las más grandes en la historia de México en cuanto a números. Al menos por cuatro razones. En primer lugar, por la cantidad de candidaturas que compitieron a nivel local (98.153) y a nivel federal (3.481), ello es en suma 101.634 candidaturas. En segundo lugar, por la cantidad de cargos en disputa (alrededor de 21 mil). En tercer lugar, por la organización electoral que implicó la instalación de casi 164 mil casillas y, finalmente, por el padrón electoral de 93,67 millones de electores y electoras, y la lista nominal de 93,56 millones de personas electoras (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2021A).

Estos comicios ocurren a la mitad del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador, un político con una amplia trayectoria en la izquierda partidista mexicana, que triunfó en las elecciones presidenciales de 2018 bajo las siglas del partido que creó y obtuvo su registro legal en 2014: el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Las elecciones de junio también tuvieron la característica de ser unos comicios que mostraron el nivel de polarización y confrontación en la opinión pública por el proyecto político del gobierno: la autodenominada Cuarta Transformación.

Las elecciones mexicanas de 2021 se suman a la lista de elecciones en América Latina que se realizaron durante este año en un contexto de pandemia. No fueron las primeras bajo estas condiciones en territorio mexicano; el año previo se habían efectuado comicios estatales en Coahuila e Hidalgo. Sin embargo, la

¹ El Instituto Nacional Electoral también sumó la elección de cargos auxiliares: 22 presidencias, 22 sindicaturas y 88 regidurías de juntas municipales, así como 299 presidencias de comunidades.

experiencia acumulada permitió desarrollar un conjunto de medidas sanitarias que procuraron tanto el derecho político de votar como el derecho humano a la salud.

En los comicios federales compitieron candidaturas provenientes de diez partidos, así como candidaturas independientes, aunque el rasgo principal de la competencia fue la formulación de dos coaliciones a nivel nacional. Por un lado, la coalición oficialista Juntos Hacemos Historia encabezada por Morena y secundada en gran parte del país por el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); por el otro, la coalición Va por México, que reunió al Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

De igual manera es importante destacar el papel de las autoridades electorales federales, administrativas y judiciales durante el proceso electoral. Por un lado, el Instituto Nacional Electoral (INE) logró garantizar una jornada electoral con un alto porcentaje de mesas directivas de casillas instaladas. Por el otro, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) logró resolver la mayoría de los asuntos vinculados con la preparación de la elección y, una vez concluidos los cómputos, establecer las o los ganadores de los espacios de representación proporcional. Todo esto último a pesar de la crisis interna por la que atravesó en la etapa posterior a la jornada electoral y la cual derivó en la renovación de la presidencia de su Sala Superior. El rol que jugaron las instituciones electorales se dio en el contexto de una campaña de descalificaciones promovida en parte por el presidente de la República y las o los actores regionales adherentes a Morena, que fueron afectados por sus decisiones.

2. ANTECEDENTES

Con la reforma electoral de 2014 se creó la Ley General de Instituciones Políticas y Electorales (LEGIPE), que es la legislación nacional que regula el ámbito electoral en México. En aquella reforma también se formuló un sistema electoral nacional que provee al INE de facultades para intervenir en la preparación de los comicios nacionales y subnacionales. De esta forma, la colaboración entre Organismos Públicos Locales y el INE se establece a través de un convenio en el cual se estipulan las diferentes atribuciones que tendrán las instituciones

electorales administrativas en ambos niveles; por ejemplo, en la logística para integrar e instalar las mesas únicas de casillas.

El marco jurídico para preparar las elecciones del 6 de junio se reforzó con la aprobación de diferentes reglamentos y lineamientos por parte del INE, que se armonizaron en diferentes entidades federativas por las autoridades electorales subnacionales. De estas destacan la aprobación de los lineamientos para regular las condiciones en las cuales competirían diputadas y diputados federales que buscaban la reelección, los mecanismos para evitar y sancionar la violencia política de género durante el proceso electoral y las acciones afirmativas que proveían cuotas para grupos minoritarios en las candidaturas partidistas. De igual manera destacan las pruebas sobre el voto de personas en prisión preventiva y el uso de urnas electrónicas en algunos estados de la República mexicana (LÓPEZ Y MORA 2021).

Previo al inicio del proceso electoral nacional, siete partidos políticos contaban con registro legal —PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, Movimiento Ciudadano (MC) y Morena—, pero la oferta partidista se amplió a diez entre setiembre y octubre de 2020, después de la aprobación del registro del Partido Encuentro Solidario (PES). Este partido había competido en 2015 y 2018 como Partido Encuentro Social y tenía como rasgo principal su vínculo con grupos evangelistas y la promoción de una agenda legislativa conservadora. Otro partido con registro fue Fuerza por México (FxM), identificado como un partido satélite de Morena, y cuyo movimiento fue promovido por personajes del sector obrero vinculado con el partido gobernante. También se presentó Redes Sociales Progresistas (RSP), una fuerza política cuyos liderazgos nacionales eran identificados como personas cercanas a Elba Esther Gordillo, quien en décadas pasadas había sido la dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. SNTE fue otro nuevo partido. Estos dos últimos lograron su registro después de haber recurrido al TEPJF, ya que el Consejo General del INE había decidido no otorgarlo. No obstante, este último tuvo que acatar la sentencia del Tribunal al respecto y aprobar el registro de ambas fuerzas partidistas.

Las elecciones de 2021 definieron las condiciones de continuidad de la autodenominada Cuarta Transformación. Resulta oportuno recordar que el gobierno de Morena, encabezado por López Obrador, era resultado de una tercera alternancia en el poder ejecutivo desde el 2000. A pesar del holgado

resultado de 2018, las críticas a la gestión gubernamental pronto llegaron. Algunos de los temas más polémicos han sido el incumplimiento de la promesa de mejorar las condiciones de seguridad en muchos sitios del país que permanecían bajo el asedio del crimen organizado y que fueron acompañadas de la creación de la Guardia Nacional. Otros temas se vinculan con el aumento en las atribuciones que el gobierno otorgó a las fuerzas militares en actividades, como el control de aduanas; la construcción de infraestructura pública, como el aeropuerto internacional Felipe Ángeles a las afueras de la Ciudad de México; el desabasto de medicamentos en el sector público de salud; y la política migratoria de contención ejecutada en el sur del país.

Finalmente, en los últimos días de febrero de 2020 se anunciaron los primeros casos de COVID-19 en México. Esta situación impactó en el ámbito económico del país, pero particularmente mostró las condiciones en las que opera el sector público de salud. Desde el inicio de la pandemia, los señalamientos contra el gobierno han sido constantes por la falta de una mejor política para atender la crisis sanitaria, así como las cifras de contagios y muertes. En medio de este contexto se desarrolló el proceso electoral federal 2020-2021.

3. ACTORES

El sistema de partidos en México ya es multipartidista, pero durante el más reciente proceso electoral se concentró en dos bloques. Por un lado, PAN, PRI y PRD formaron la coalición Va por México (VpM), la cual tuvo presencia en 219 distritos electorales federales. Por el otro lado, Morena, PT y PVEM formalizaron la coalición Juntos Hacemos Historia (JHH) presente en 183 distritos federales.

Las coaliciones exhibieron la confrontación del oficialismo y de la oposición. La coalición VpM reunió a las tres fuerzas tradicionales del sistema de partidos mexicano, las cuales en años anteriores habían estado opuestas entre ellas por la falta de coincidencias en sus plataformas electorales; pero que en esta ocasión las unía el interés de contrarrestar el eventual control de la Cámara de Diputados por parte de Morena. Del otro lado, se sumaba el PVEM a la fórmula de Morena y PT. En el sistema de partidos mexicano, el papel del PVEM como aliado de los partidos en el gobierno federal ha sido una constante, así lo

hizo durante los primeros años del gobierno de Vicente Fox y también durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.

La distribución de candidaturas para los partidos que participaron en las coaliciones fue la siguiente: en el caso de VpM, el PAN encabezó 72 candidaturas, el PRI 77 y el PRD 70. En la coalición JHH, Morena encabezó 88 candidaturas, el PT 45 y el PVEM 50. En aquellos distritos electorales en los que no hubo coaliciones, los partidos promovieron candidaturas propias. Asimismo, el partido Movimiento Ciudadano compitió solo en 299 distritos electorales federales y, por ley, los tres partidos de reciente creación también estuvieron facultados de participar: PES en 294, FxM en 291 y RSP en 292 (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2021B).

Uno de los rasgos distintivos de estos comicios fue el cumplimiento de paridad en la integración de candidaturas tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional. A lo anterior también se suman las acciones afirmativas en las candidaturas aprobadas por el Consejo General del INE mediante los acuerdos INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021. Al respecto, el propio INE habilitó la página candidaturas.ine.mx, en la cual se recabó información de 6.525 personas candidatas de partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes de la elección federal. Entre los datos destacan que 7,92% de las personas se autoidentifican como indígenas, 2,41% como personas con discapacidad, 1,66% como afromexicanas o afromexicanos, 1,82% como de la diversidad sexual y 1,30% como migrantes.

La figura de candidatura independiente tiene varios años funcionando en el sistema electoral mexicano. En este proceso electoral solamente tres lograron su registro, las cuales fueron ocupadas por hombres. De tal manera que uno compitió en el distrito federal 09 de Jalisco, otro en el distrito federal 09 de Michoacán y uno más en el distrito 01 de Tlaxcala.

4. CAMPAÑA ELECTORAL

Las campañas electorales a nivel federal para la Cámara de Diputados comprendieron el periodo del 4 de abril al 2 de junio de 2021. A nivel local, estos periodos están regulados por las legislaciones electorales de cada entidad federativa, según los cargos en disputa que se traten.

Para comunicar sus propuestas de campaña, los partidos y sus candidaturas recurrieron a los tiempos que por ley tienen asignados para usar en radio y televisión. Asimismo, se realizaron encuentros presenciales en diferentes sitios del país y por diferentes fuerzas políticas, en los cuales se intentó seguir las medidas sanitarias más comunes contra la COVID-19, como el uso de cubrebocas y la distancia de seguridad recomendada (URIBE 2021). De igual manera, hubo intentos de varias personas candidatas de establecer vínculos con los sectores más jóvenes mediante el uso de redes sociales como TikTok®, pero sin los resultados deseados.

Desafortunadamente, un rasgo de las campañas electorales y del proceso electoral en su conjunto fueron los ataques en contra de personas candidatas. Según el reporte de Etelekt Consultores, entre el 7 de setiembre al 30 de mayo de 2021 ocurrieron 782 agresiones globales contra personas políticas y candidatas (ETELLEKT CONSULTORES 2021). Además, según agencias periodísticas, la cifra de asesinatos relacionados con el proceso electoral fue de 91 (BADILLO 2021). Finalmente, otro asunto relevante fue el de las denuncias por motivos de violencia política en contra de las mujeres por razón de género. De acuerdo con el INE, las candidatas a diputación federal fueron las que más denuncias presentaron (28), seguido de personas militantes de partidos políticos (18) y candidatas a presidencias municipales (14) (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2021C).

5. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

Según los cómputos distritales del INE, en la elección federal de junio se registró una participación electoral del 52,67%, la más alta para una elección intermedia en las dos décadas de este siglo, pero aún menor a las registradas en 1991 (66,0%) y 1997 (57,7%) (GONZÁLEZ 2021). En cuanto a los resultados, la integración final de la Cámara de Diputados quedó como indica la Tabla 1. Además, los resultados no favorecieron a los partidos de reciente creación, pues estas tres organizaciones no lograron el mínimo de 3% de votos válidos para mantenerse en el sistema de partidos nacional.

La integración de la cámara baja federal se obtiene de los cómputos distritales de las 300 juntas distritales del INE, realizados entre el 9 y 11 de junio, así como de la asignación de curules por el principio de representación

proporcional que el Consejo General del INE efectuó el 23 de agosto (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2021D Y 2021E). Una de las características de la conformación de las bancadas legislativas ha sido el reparto paritario de las curules. Al respecto, cabe destacar la intervención del TEPJF para lograr aquel reparto paritario, pues todavía un día antes del inicio del periodo ordinario de la legislatura federal se emitieron sentencias que modifican la decisión tomada por la autoridad administrativa nacional.

Morena logró mantener una mayoría simple en la cámara. Los resultados dan cuenta de un número efectivo de partidos (NEP) en el legislativo de 4,09 partidos (URIBE 2021, 12). Esta situación supone la necesidad que tendrá el partido gobernante en generar acuerdos con los partidos que están afuera de su coalición preferente (PT y PVEM) con el fin de implementar reformas constitucionales y legislativas afines a los intereses del gobierno federal.

TABLA 1
Integración de la Cámara de Diputados
(Diputaciones por ambos principios)

Partido	Principio de mayoría relativa	Representación proporcional	Total
Morena	122	76	198
PAN	73	41	114
PRI	30	40	70
PVEM	31	12	43
PT	30	7	37
MC	7	16	23
PRD	7	8	15
Total	300	200	500

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Strategia Electoral (2021).

A nivel subnacional, destacan los triunfos de Morena en once de las quince gubernaturas en disputa: las entidades federativas de Sonora, Sinaloa, Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Campeche, Colima, Michoacán, Guerrero, Tlaxcala y Zacatecas se suman a las previas ya gobernadas por esta fuerza política (HERNÁNDEZ 2021). De igual manera destacan los resultados de los comicios locales en la Ciudad de México, donde la coalición del PAN, PRI y PRD obtuvo nueve de las alcaldías en juego contra las seis ganadas por Morena y PT, una más fue obtenida por el PAN que compitió solo en esa demarcación local (REDACCIÓN 2021).

6. CONCLUSIONES

Las elecciones de este año en México se suman al ciclo electoral de América Latina que desde el año pasado ha sido marcado por la pandemia de la COVID-19. La experiencia mexicana muestra que el papel de las autoridades electorales en la reglamentación de las medidas sanitarias puede garantizar la realización de comicios, a pesar de las críticas que desde el gobierno hubo hacia el INE.

A pesar que la autoridad electoral implementó diferentes medidas para garantizar un acceso de las mujeres a cargos públicos, la violencia política en razón de género siguió presente. También la violencia electoral, el número de ataques en contra de personas candidatas y las muertes registradas en el contexto del proceso electoral permanecieron constantes en los medios de comunicación. Lo anterior se convierte en una asignatura pendiente para las instituciones y actores electorales en el país.

Finalmente, las elecciones mexicanas han marcado nuevas pautas en la interacción de los partidos políticos en el congreso, sobre todo, por los resultados que obligan a Morena a buscar acuerdos con otras fuerzas políticas como el PRI. Asimismo, a nivel local, Morena por sí mismo logró triunfos importantes, principalmente, a nivel de gubernaturas, pero también tuvo retrocesos, el más significativo en la Ciudad de México que gobierna desde 2018. El escenario electoral para 2024, año de las elecciones presidenciales, aún es impredecible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Badillo, Diego. 2021. “Violencia electoral dejó 91 políticos asesinados durante el proceso”. *El Economista*, Junio 6. <https://www.economista.com.mx/politica/Violencia-electoral-dejo-89-politicos-asesinados-durante-el-proceso--20210606-0005.html>
- Etellect Consultores. 2021. “Quinto informe de violencia política en México 2021”. *Etellect*, Mayo 30. <https://www.etellect.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-M30-etellect.html>
- González, José Luis. 2021. “La participación electoral cierra en 52.67%, cinco puntos más que en 2015”. *Expansión*, Junio 8. <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/06/08/la-participacion-electoral-cierra-en-52-67-cinco-puntos-mas-que-en-2015>
- Hernández, Enrique. 2021. “Morena pega un jonrón y se queda con 11 gubernaturas”, *Forbes México*, Junio 7. <https://www.forbes.com.mx/morena-jonron-se-queda-al-menos-10-gubernaturas/>
- López, Ana María, y Karla Mora. 2021. “México: proceso electoral federal 2020-2021: elementos clave”. *IDEA Internacional*, Junio 6. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/mexico-proceso-electoral-federal-2020-2021-elementos-clave>
- Redacción. 2021. “Elecciones 2021 en CDMX: así se repartieron las 16 alcaldías y el Congreso de la capital”. *El Economista*, Junio 6. <https://www.economista.com.mx/politica/Elecciones-2020-2021-en-CDMX-Resultados-Electorales-Preliminares-20210606-0173.html>
- Strategia Electoral. 2021. “7 datos sobre la integración de la Cámara de Diputados”. *Animal Político*, Agosto 31. <https://www.animalpolitico.com/candidata/7-datos-sobre-la-integracion-de-la-camara-de-diputados/>
- Uribe, Cristhian. 2021. “México Elecciones 2021 (Diputaciones Federales y Estatales, Gubernaturas, Presidencias Municipales, Sindicaturas, Regidurías y Concejalías”. *Análisis de Elecciones 2021. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina*, 3-19. DOI: 10.6084/m9.figshare.14887941.v1

Normativa

- Instituto Nacional Electoral. 2021a. “Numeralia de procesos electorales 2020-2021”. <https://repositoriodocumental.ine.mx>

- Instituto Nacional Electoral. 2021b. “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la solicitud de registro de la modificación del Convenio de la coalición parcial denominada Juntos Hacemos Historia para postular ciento ochenta y tres fórmulas de candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa, presentado por el Partido del Trabajo, el Partido Verde Ecologista de México y el partido político nacional denominado Morena, para contender bajo esa modalidad en el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobada por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Nacional Electoral, en sesión ordinaria celebrada el quince de enero dos mil veintiuno, mediante resolución identificada con la clave INE/CG21/2021”. Marzo 25. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118544/CGor202103-21-rp-27.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. 2021c. “Informe que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 47 del Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (VPRG)”. Agosto 19. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124746/CGor202108-27-ip-6.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. 2021d. “Cómputos distritales”. <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>
- Instituto Nacional Electoral. 2021e. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de Representación Proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024”. Agosto 23. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/123063>

[Sobre el autor]

CARLOS GUADARRAMA CRUZ

Profesor de asignatura en la FES Acatlán de la UNAM. Asistente de investigación en el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas). Estudiante del doctorado de Investigación en Ciencias Sociales (mención en Ciencia Política) de la FLACSO México. En 2020 obtuvo el segundo lugar en el Tercer Concurso Nacional de Estudios Políticos y Sociales organizado por la Comisión Electoral del Estado de Nuevo León.

Elecciones municipales en Paraguay 2021: confirmación de la hegemonía colorada en contexto de pandemia

LILIANA ROCÍO DUARTE-RECALDE

<rociohk@yahoo.com>

Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción

Red de Politólogas

Paraguay

ORCID: 0000-0001-9557-2009

MICAELA GONZALEZ-TIEPERMANN

<micagontiepermann@gmail.com>

Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción

Paraguay

ORCID: 0000-0003-0887-5082

[Resumen] Las elecciones municipales realizadas en Paraguay en 2021 fueron las primeras en que se utilizó el sistema de voto preferente y las máquinas para la impresión de votos en este país. Si bien el periodo de campaña se realizó en un contexto de pandemia, las estrategias de promoción de las candidaturas tendieron a ser las mismas que en otros contextos. Los resultados electorales reafirman el control territorial ejercido por la Asociación Nacional Republicana, a pesar del descontento ciudadano manifestado contra este partido y la imagen de corrupción asociada a candidaturas de este. Los resultados revelan también la presencia creciente de alianzas electorales en los distintos distritos del país.

[Palabras clave] Elecciones municipales, voto preferente, Paraguay, corrupción.

[Title] 2021 Paraguay municipal elections: confirmation of the colorado hegemony in the context of a pandemic

[Abstract] The municipal elections held in Paraguay in 2021 were the first elections in which the preferential voting system and ballot printing machines were used in this country. Although the campaign period was carried out in the context of a pandemic, the candidates' campaign strategies tended to be the same as in other contexts. The electoral results reaffirm the territorial control exercised by the Republican National Association, despite the public discontent expressed against this party and the image of corruption associated with their candidacies. The results also reveal the growing presence of electoral alliances at the district level throughout the country.

[Keywords] Municipal elections, preferential vote, Paraguay, corruption.

[Recibido] 20/10/21 y [Aceptado] 15/11/21

DUARTE-RECALDE, Liliana Rocío, y Micaela GONZALEZ-TIEPERMANN. 2021. "Elecciones municipales en Paraguay 2021: confirmación de la hegemonía colorada en contexto de pandemia". *Elecciones* (julio-diciembre), 20(22): 415-426. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n22.14

1. INTRODUCCIÓN

El 10 de octubre de 2021 se realizaron en Paraguay elecciones municipales en los 261 distritos de este país. De acuerdo con los datos del Tribunal de Justicia Electoral (TSJE), en estas elecciones se eligieron 261 intendentes, 2.781 concejales y sus respectivos suplentes en todo el territorio paraguayo, habiendo estado habilitados 4.644.536 electores y 1.135 locales de votación (TSJE s. f.).

Estas elecciones estaban programadas originalmente para el 2020, pero fueron pospuestas debido a la situación de pandemia por COVID-19, como lo indicó la resolución del Tribunal de Justicia Electoral N° 44/2020. La postergación de estos comicios no fue su única particularidad, ya que también se utilizó un nuevo sistema de votación preferente y se implementó un mecanismo de voto electrónico, de acuerdo a la Ley N° 6.318/2019.

El periodo de campaña electoral se caracterizó por un nivel de violencia inusitado para la experiencia paraguaya, ya que se registraron en distintos puntos del país más de una decena de atentados contra las y los candidatos y sus familias, de modo que resultaron asesinadas personas vinculadas a diversos partidos políticos. Esta antesala generó un clima de inseguridad que acompañó a la jornada electoral, en la que también se registraron múltiples denuncias de malas prácticas electorales que todavía condicionan el ejercicio del voto en este país.

2. ANTECEDENTES

Se establece constitucionalmente la vigencia en este país de una “democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana” (Constitución Nacional del Paraguay artículo 1). De acuerdo al Código Electoral del Paraguay, pueden votar en las elecciones municipales todos “los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional y los extranjeros con radicación definitiva que hayan cumplido diez y ocho años, que reúnan los requisitos exigidos por la Ley y que estén inscriptos en el Registro Cívico Permanente” (Ley N° 834/1996 artículo 85). Se indica además que pueden presentarse como candidatos “todos los ciudadanos legalmente habilitados” (Ley N° 834/1996 artículo 85).

Este Código establece que la Justicia Electoral es la instancia responsable por “la convocatoria, el juzgamiento, la organización, dirección, supervisión y vigilancia, así como los derechos y los títulos de quienes resulten elegidos” (Ley N° 834/1996 artículo 235). A su vez, se indica que cada municipio del país es considerado un distrito electoral (LEY N° 834/1996 ARTÍCULO 107) y que la identificación de los electores distritales está a cargo del Registro Cívico Permanente de cada distrito (Ley N° 834/1996 artículo 106).

Respecto a las candidaturas municipales, se indica que estas pueden ser propuestas por los partidos políticos reconocidos, así como por alianzas electorales distritales (Ley N° 834/1996 artículo 48). Como medida de acción afirmativa, el Código establece que las listas partidarias deberán incluir a una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas (Ley N° 834/1996 artículo 32). La elección de las intendentas o intendentes ocurre “por mayoría simple de votos de los electores inscriptos en el padrón del distrito respectivo” (Ley N° 834/1996 artículo 253).

Uno de los cambios procedimentales que se empezaron a incorporar en estas elecciones comprende la elección de integrantes de las Juntas Municipales, “(...) en comicios directos, sobre la base del sistema proporcional, en listas completas, cerradas y desbloqueadas” (Ley N° 6.318/2019 artículo 258). Otro cambio procedimental importante comprendió la utilización de máquinas de votación que imprimían los votos; atendiendo al Artículo 3 de la Ley N° 6.318/2019 que modifica el Código Electoral, el TSJE deberá:

(...) disponer la utilización de sistemas de voto electrónico, incluidos sistemas de voto electrónico que expidan una versión impresa del voto emitido por el elector, la que acto seguido, debidamente firmado por las autoridades de mesa, será depositada por el elector en las urnas convencionales previstas para el voto con papeletas o boletines, los cuales deberán quedar debidamente resguardados.

Estos procedimientos electorales se encuentran vigentes en el marco de un sistema de partidos con características de un multipartidismo limitado (DUARTE-RECALDE 2013), en el que mantienen fuerte presencia en todo el territorio los partidos Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Entre estos dos partidos tradicionales, vigentes desde el siglo XIX, han concentrado aproximadamente el 84% de los votos en las elecciones realizadas desde la apertura a la democracia en 1989, siendo el partido Colorado el de mayor predominio (FILÁRTIGA 2018, 195).

Los partidos políticos paraguayos no se fundamentan tradicionalmente en cliques estructurales ni identitarios, si bien se observa una presencia creciente, aunque fragmentaria, de partidos que se identifican como de izquierda.

3. CANDIDATURAS, PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES

Estuvieron habilitados para participar en estas elecciones 28 partidos políticos, 113 movimientos, 4 concertaciones y 118 alianzas electorales (TSJE s. f.). Debido a que estas elecciones se realizan en base a circunscripción distrital, las candidaturas difieren entre los distintos municipios en número y características de campaña. Los partidos políticos tradicionales tienden a tener presencia en todos los distritos del país, en tanto las alianzas electorales aparecen como estrategias importantes que convoca a las oposiciones.

Las elecciones en Asunción, la capital del país, siempre poseen gran visibilidad. Las candidaturas más destacadas en esta oportunidad fueron las de Óscar “Nenecho” Rodríguez de la ANR y Eduardo Nakayama del PLRA, sin embargo, también se presentaron en competencia otros partidos políticos y alianzas de menor fuerza electoral. El candidato de la ANR ya había sido intendente de esta ciudad luego de la renuncia por supuestos casos de corrupción de Mario Ferreiro, quien fuera electo intendente en 2015. Por su parte, el candidato del partido liberal compitió al frente de la Alianza Juntos por Asunción, apoyada por el Partido Democrático Progresista (PDP), el Partido Patria Querida (PPQ), el Partido Encuentro Nacional (PEN) y otras nucleaciones de menor tamaño.

En la semana anterior al cierre de campaña se divulgaron las facturas legales que respaldaban los gastos realizados por la administración de “Nenecho” durante los meses de pandemia, con fondos que debieron haber sido utilizados para enfrentar a los efectos de la pandemia en la comuna asuncena. Estos documentos salieron a la luz tras los pedidos de acceso a la información realizados por la candidata Johanna Ortega, de la Alianza Asunción para Todos, que llegaron a instancias judiciales. Las facturas en cuestión mostraban irregularidades como costos muy por encima de valores de mercado de las adquisiciones y transacciones realizadas con empresas sancionadas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) de Paraguay. La publicación de estos documentos vinculó al candidato colorado con una imagen de corrupción hasta el día de las elecciones.

Fuera de Asunción, se destacó la candidatura en Ciudad del Este del diputado de la ANR Ulises Quintana, acusado por la fiscalía por supuestamente integrar una banda de narcotraficantes en la Triple Frontera de Paraguay, Brasil y Argentina. Quintana también tiene prohibido el ingreso a Estados Unidos, “debido a su participación en actos que facilitaron la delincuencia organizada transnacional, socavaron el estado de derecho y obstruyeron la fe del público en los procesos públicos de Paraguay” (U.S. EMBASSY PARAGUAY 2021). El colorado se enfrentó al candidato Miguel Prieto del Movimiento Conciencia Democrática CDE, quien había asumido la Intendencia de Ciudad del Este en 2019 tras la destitución de Sandra McLeod también por denuncias de corrupción.

4. CAMPAÑA ELECTORAL

En lo que respecta a las campañas, se observó mucha diversidad en los contenidos programáticos y las estrategias de posicionamiento de las imágenes de las candidaturas. Debido al desbloqueo de las listas para las Juntas Municipales, la puja electoral tuvo lugar entre las nucleaciones políticas así como al interior de ellas, a la vez que los incentivos para invertir recursos en las campañas y sus costos se trasladaron a cada candidata o candidato.

En un contexto de limitadas capacidades institucionales para rastrear los orígenes de los fondos de campaña, las estrategias de campaña llegaron a incluir repertorios propios del crimen organizado. Se registraron casos de sicariato vinculados a la competencia electoral en los departamentos de Amambay, Alto Paraná, San Pedro, Canindeyú, Guairá y Chaco, con más de una decena de atentados contra candidatas o candidatos que resultaron en la muerte de militantes de distintos partidos políticos (ABC COLOR 2021). El sicariato como recurso de campaña introdujo en Paraguay un nivel de violencia desconocido antes de estas elecciones (DUARTE-RECALDE 2021), por lo que la actividad política ha pasado a verse indefectiblemente vinculada con esta realidad.

Las estrategias tradicionales de campaña también fueron visibles a lo largo del periodo electoral, como los recorridos “casa por casa”, la utilización de vehículos con megáfonos en los barrios, las caravanas y los actos partidarios masivos. Si bien en esta coyuntura de pandemia las campañas debieron haberse ceñido a medidas de distanciamiento social, se realizaron eventos masivos que

violaron los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud Pública de Paraguay. Estas prácticas coincidieron con la muerte por COVID-19 de al menos 96 candidatas y candidatos en todo el país (LA NACIÓN 2021).

La comunicación vía redes sociales también resultó fundamental durante este periodo. Este medio otorgó visibilidad a las diversas propuestas de políticas públicas planteadas por las candidaturas, las acciones que se realizaban como parte de la campaña electoral y, en el caso de intendentes que buscaban la reelección, los resultados positivos de su gestión durante su mandato anterior. Esta vía fue el principal espacio utilizado por voces críticas al partido de gobierno nacional que se congregaron bajo la consigna “ANR Nunca Más”. En coincidencia con esta campaña, candidatos de la ANR evitaron identificarse visualmente con el nombre de su partido y limitaron el uso del color rojo característico en sus publicidades.

5. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

Los resultados de la elección favorecieron eminentemente a candidaturas coloradas en todo el país, de acuerdo a la transmisión de resultados electorales preliminares (TREP) del TSJE (Tabla 1). Estos resultados reflejan el predominio conseguido por este partido en las elecciones generales de 2018, cuando quedó en control de la Presidencia de la República, de 13 de los 17 gobiernos departamentales, y consiguió mayoría en ambas cámaras legislativas (ZOVATTO *ET AL.* 2018).

En el caso de Asunción, las elecciones tuvieron como resultado la victoria del candidato colorado Óscar “Nenecho” Rodríguez, quien ganó con el 47,50% de los votos (122.353). Le siguió en votos el candidato liberal Eduardo Nakayama, con el 42,11% de los votos (108.485), de modo que en tercer lugar quedó la candidata de la Alianza Asunción para Todos, Johanna Ortega, con el 4,68% de los votos (12.044). La imagen de corrupción vinculada al candidato oficialista en Asunción no fue suficiente para aglutinar votos opositores en su contra, que hubieran redundado en la alternancia al frente de esta comuna.

TABLA 1

Número de intendencias obtenidas por las opciones políticas

Asociación Nacional Republicana- Partido Colorado (ANR)	163
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	62
Partido Encuentro Nacional (PEN)	1
Partido Patria Querida (PPQ)	1
Partido Revolucionario Febrerista (PRF)	1
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace)	1
Partido Nacional de la Gente 30A (PNG30A)	2
Movimientos Políticos	8
Alianzas Electorales	22

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del TREP.

En lo que respecta a la Junta Municipal de esta ciudad, la mayor cantidad de votos se concentró en las candidaturas de la ANR, el PLRA, el PPQ y la Alianza Encuentro Ciudadano, con 48,92%, 15,54%, 10,85% y 3,88% de los votos, respectivamente. Estas serán las agrupaciones que contarán con bancas en la Junta Municipal, en la que estarán presentes solo 4 mujeres del total de 24 concejales.

La ANR también obtuvo importantes victorias en populosas localidades del departamento central, aledaño a la capital. En San Lorenzo ganó el candidato colorado Felipito Salomón, hijo del presidente de la Cámara de Senadores Óscar “Cachito” Salomón, con 46,12% de los votos (38.823), en Lambaré resultó ganador el candidato colorado Guido con 45,91% de los votos (28.206), en Ñemby lo hizo Tomás Olmedo con 49,44% de los votos (22.680), mientras que en Itauguá ganó el colorado Horacio Fernández con 50,83% de los votos (20.410).

Otras localidades de gran caudal electoral presentaron resultados distintos, con victorias importantes de las alianzas electorales. En Ciudad del Este se

observó la victoria por mayor diferencia de votos de una alianza, de modo que resultó ganador Miguel Prieto con 61,81% de los votos (81.168). Otro caso de relevancia es el de Encarnación, donde ganó el candidato Luis Yd por la Alianza Encarnación al Frente con el 56,69% de los votos (26.548). La estrategia de las alianzas, no obstante, se enfrenta al desafío que plantea la polarización discursiva vigente entre distintos sectores políticos en este país.

También cabe mencionar que el día de las elecciones se registraron 167 denuncias de delitos electorales y malas prácticas (DIARIO HOY 2021). Entre estas destacan: la compra de cédulas de identidad, el reparto de dinero en efectivo a las personas que votaban por un partido político en específico, la toma de fotografías de las pantallas de las urnas electrónicas, el ingreso de personas acompañadas al cuarto oscuro, el uso de distintivos partidarios en los locales de votación, la realización de campañas hasta el día de las elecciones, así como la presencia en los locales de votación de “asesores electorales” no aprobados por la Justicia Electoral. La presencia continua de estas malas prácticas coartó la libertad del voto en este país.

6. CONCLUSIONES

Las innovaciones procedimentales incorporadas durante estas elecciones generaron efectos claros. El uso de máquinas impresoras de votos agilizó el escrutinio al final de la jornada, lo cual dio espacio para nuevas tácticas de control clientelar en las urnas. El desbloqueo de listas para cargos plurinominales, a su vez, incidió en la personalización de las campañas en detrimento de programas partidarios, privilegiando a las candidaturas con mayores recursos disponibles.

Los resultados de las elecciones municipales ratificaron el poder electoral de la ANR en el territorio paraguayo, incluso en un contexto de descontento ciudadano y denuncias de corrupción. Por otro lado, se observa que las alianzas electorales han ganado eficacia para posicionar candidaturas distintas a la colorada en varios puntos del país, por lo que parecerían ser la mejor vía de posicionamiento de candidaturas opositoras al partido de gobierno con miras a las Elecciones Generales de 2023. No obstante, todas las agrupaciones políticas paraguayas deberán hacer un frente común a las prácticas criminales que permean al proceso electoral, con miras a velar por la misma persistencia de la democracia en este país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC Color. 2021. “Elecciones municipales 2021: violencia, sicariato y amenazas”, Octubre 10. <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/10/09/elecciones-municipales-2021-los-atentados-contra-candidatos/>
- Diario HOY. 2021. “Centro de Monitoreo de la Fiscalía recibió 167 denuncias en el marco de las elecciones”, Octubre 11. <https://www.hoy.com.py/nacionales/centro-de-monitoreo-de-la-fiscalia-recibio-167-denuncias-en-el-marco-de-las-elecciones>
- Duarte-Recalde, Liliana Rocío. 2013. “Comportamiento electoral en el Paraguay a nivel departamental”. *Revista Paraguaya desde las Ciencias Sociales*, 2(1): 26-44.
- Duarte-Recalde, Liliana Rocío. 2021. “Los sicarios se hacen sitio en la escena electoral paraguaya”. *Agenda Pública*, Octubre 13. <https://agendapublica.es/los-sicarios-se-hacen-sitio-en-la-escena-electoral-paraguaya/>
- Filártiga, Camilo. 2018. *Sistema electoral paraguayo: consideraciones para una reforma constitucional*. Asunción: Centro de Estudios Judiciales.
- La Nación. 2021. “Suman 96 candidatos a cargos municipales fallecidos por COVID-19”, Junio 18. <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/06/18/suman-96-candidatos-a-cargos-municipales-fallecidos-por-covid-19/>
- Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). s. f. “Elecciones Municipales 10 de octubre 2021 - Dossier Informativo”. <https://www.tsje.gov.py/elecciones-municipales-10-de-octubre-2021---dossier-informativo.html>
- U.S. Embassy Paraguay. 2021. “Designación de Diputado en Congreso de Paraguay por Participación en Corrupción Significativa”, Abril 6. <https://py.usembassy.gov/es/title/>
- Zovatto, Daniel, Ignacio Arana Araya, Nastassja Rojas Silva, Víctor M. Mijares, Viviana García Pinzón, y Liliana Rocío Duarte-Recalde. 2018. “El gran ciclo electoral latinoamericano”. *Iberoamericana. América Latina - España - Portugal*, 18(69): 227-54.

Normativa

Constitución Nacional del Paraguay, 1992.

Ley N° 834/1996. Establece el Código Electoral Paraguayo.

Ley N° 3.966/2010 Orgánica Municipal.

Ley N° 6.318/2019 Que Modifica la Ley 834/1996 “Que establece el Código Electoral Paraguayo, Modificado por la Ley N° 3166/2007 Que Modifica los Artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/1996 Que establece el Código Electoral Paraguayo”, e incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales.

[Sobre las autoras]

LILIANA ROCÍO DUARTE-RECALDE

Docente del Departamento de Ciencias Sociales en la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” y de la Facultad de Ciencias Sociales (Facso) en la Universidad Nacional de Asunción. Ha liderado proyectos de investigación y realizado trabajos de consultoría en ámbitos referentes a políticas públicas y procesos electorales en Paraguay, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil.

MICAELA GONZALEZ-TIEPERMANN

Asistente de Investigación vinculada a la cátedra Teoría Política Latinoamericana en el Departamento de Ciencias Sociales en la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”.

The right side of the page features a decorative vertical border consisting of several parallel stripes in a muted blue color, set against a light beige, fibrous paper background.

CICLO DE ELECCIONES

Ciclo de elecciones enero-julio 2022



*Elecciones a celebrarse en caso se produzca una segunda vuelta.

Calendario Electoral

País	Proceso Electoral	Fecha	Organismo(s) electoral(es)	Cargos a elegirse
Costa Rica	Elecciones generales	6 de febrero	Tribunal Supremo de Elecciones	Presidencia y vicepresidencia 57 escaños a la Asamblea Legislativa
Colombia	Elecciones legislativas	13 de marzo	Consejo Nacional Electoral Registraduría Nacional del Estado Civil	108 senadurías y 108 representantes
Costa Rica	Eventual segunda votación*	3 de abril	Tribunal Supremo de Elecciones	Presidencia y vicepresidencia
Perú	Elecciones internas	15 de mayo 22 de mayo	Oficina Nacional de Procesos Electorales Jurado Nacional de Elecciones Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Gobernaciones y vicegobernaciones Consejerías regionales Alcaldías provinciales y distritales Regidurías provinciales y distritales
Colombia	Elecciones presidenciales	29 de mayo	Consejo Nacional Electoral Registraduría Nacional del Estado Civil	Presidencia y vicepresidencia
México	Elecciones estatales de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas	5 de junio	Instituto Nacional Electoral Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales	Gubernatura de Aguascalientes Gubernatura de Durango y 39 ayuntamientos Gubernatura de Hidalgo Gubernatura de Oaxaca Gubernatura de Quintana Roo y 25 diputaciones Gubernatura de Tamaulipas
Colombia	Eventual segunda votación*	19 de junio	Consejo Nacional Electoral Registraduría Nacional del Estado Civil	Presidencia y vicepresidencia

*Elecciones a celebrarse en caso se produzca una segunda vuelta.

Política Editorial

Sobre la revista Elecciones

La *Revista Elecciones* es una publicación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) especializada en temas electorales. *Elecciones* fue fundada en el año 2002 y está dedicada al análisis multidimensional de las elecciones en los sistemas democráticos. La Revista publica artículos inéditos e innovadores, elaborados por personas dedicadas al estudio de la Ciencia Política, el Derecho, la Comunicación Política y otras áreas afines, provenientes de diversas instituciones públicas y privadas, así como también por autoridades y funcionarios electorales interesados en las elecciones y la democracia. La *Revista Elecciones* busca ser un espacio de diálogo plural, riguroso y de intercambio constante entre la academia y actores claves de la gobernanza electoral.

Periodicidad y estructura

La *Revista Elecciones* se publica dos veces al año (julio y diciembre) y recibe artículos, notas de investigación y análisis sobre elecciones, actores políticos y/o democracia, originales en español, portugués e inglés, aunque las versiones finales de los artículos aceptados se publican y editan en español.

La Revista se estructura en cuatro secciones:

- 1) *Artículos*: manuscritos relacionados con el tema central o dossier principal del volumen, que no superan las 8.000 palabras (48.000 caracteres con espacios aproximadamente).
- 2) *Varia*: manuscritos relacionados con cualquier temática vinculada a las elecciones, actores políticos y/o la democracia, que no superan las 8.000 palabras (48.000 caracteres con espacios aproximadamente).

- 3) *Notas de Investigación*: manuscritos que no superan las 5.000 palabras (30.000 caracteres con espacios aproximadamente).
- 4) *Análisis sobre Elecciones*: manuscritos que no superan las 3.000 palabras (18.000 caracteres con espacios aproximadamente).

En la sección de Artículos se publican trabajos originales e inéditos sobre el tema central o dossier que articulará el volumen. Cada año el Editor o Editora y el Comité de Redacción harán público con la suficiente antelación los temas de los dossiers de cada volumen. Los artículos de esta sección deben cumplir con un proceso de revisión por pares a través del sistema de doble ciego para poder ser publicados.

En la sección Varia se publican trabajos originales e inéditos, sobre tema libre, relacionados con el estudio de las elecciones, los actores políticos y la democracia. Los trabajos para la sección de “Varia” también deben cumplir con un proceso de revisión por pares a través del sistema de doble ciego para poder ser publicados.

En la sección de Notas de Investigación se publican artículos originales e inéditos que describen y analizan diversas herramientas metodológicas que permiten contribuir en la investigación sobre elecciones, actores políticos y/o democracia. Las Notas de Investigación pueden ser sobre técnicas de medición, estrategias de recolección y/o análisis de datos, procesamiento de datos, formas de medición de conceptos, entre otros. Las contribuciones para esta sección también deben estar vinculadas con temas del ámbito electoral. Los artículos para esta sección serán dictaminados a través del sistema de revisión por pares de doble ciego.

En la sección de Análisis sobre Elecciones se publican artículos que tienen como objetivo describir, de manera objetiva y con empleo de evidencia cuantitativa y/o cualitativa, un proceso electoral reciente celebrado en un sistema político. El proceso electoral estudiado puede ser una elección nacional o federal (ejecutivas, legislativas) o una elección subnacional (regionales, estatales, u otra), ya sean de manera comparada por nivel institucional o como estudio de caso comparativo. Los artículos para la sección de Análisis sobre Elecciones también serán dictaminados a través del sistema de doble ciego.

Proceso de evaluación por pares

La *Revista Elecciones* solo publica manuscritos inéditos, que no se encuentran en proceso de evaluación por otra publicación. Las personas que remitan manuscritos deben

anonimizar su documento siguiendo las normas específicas señaladas por la *Revista Elecciones*. El Comité de Redacción revisará que se cumpla este proceso para garantizar el carácter anónimo de la revisión por pares ciegos.

Los artículos deben ser enviados a través de la plataforma de la *Revista Elecciones*, Open Journal System (OJS). Toda la comunicación con las y los autores será a través del sistema OJS. La Revista no tendrá comunicación electrónica vinculada a los manuscritos con las personas autoras a través de una vía diferente a la plataforma.

Al realizar el envío del manuscrito debe consignarse a todos/todas los/las autores/ autoras del mismo. No se permiten modificaciones en la autoría del manuscrito una vez presentado.

Luego de la recepción del manuscrito, el Editor o la Editora de la Revista y los miembros del Comité de Redacción procederán a pre-evaluar el manuscrito. Esta pre-evaluación tiene como objetivo determinar si el artículo presentado cumple con el enfoque y las directrices establecidas. En caso de que el manuscrito no cumpla con el enfoque o las directrices de la *Revista Elecciones*, el Editor o la Editora procederá a devolver el manuscrito con los comentarios respectivos. Las personas que presentaron el manuscrito tienen la posibilidad de volver a enviar una nueva versión del documento u otra publicación si es que lo estiman conveniente.

Los artículos que superen la pre-evaluación comenzarán con el proceso de revisión por pares ciegos. El Comité de Redacción será el encargado de asignar cada artículo a un mínimo de dos revisores/revisoras externos/externas a la Revista, los cuales dictaminarán cada manuscrito de acuerdo al formato establecido por la *Revista Elecciones* que estará disponible online en su perfil del OJS.

Durante el proceso de revisión, tanto el Editor/la Editora como los miembros del Comité de Redacción están impedidos de contactar o tener algún tipo de comunicación con el/la autor/autora sobre su manuscrito.

Una vez finalizada la revisión por pares ciegos, el Editor/la Editora se comunicará con el/la autor/autora vía correo electrónico con el fin de comunicarle la decisión editorial sobre el manuscrito. El artículo presentado puede recibir una valoración de:

- 1) No publicable.
- 2) Publicable atendiendo sugerencias y tras una nueva revisión de las y los dictaminadores.

- 3) Publicable después de atender a sugerencias menores.
- 4) Publicable sin observaciones.

Política de acceso abierto

Elecciones provee acceso libre inmediato a su contenido por medio de su portal web. Esta revista cree que la investigación de calidad y gratuita contribuye a un mayor intercambio de ideas y a la generación de más conocimiento científico.

Sin costos de envío ni de publicación

El envío de manuscritos a la *Revista Elecciones* no tiene costo. Tampoco se cobra por editar o publicar estos artículos.

Normas éticas de la Revista Elecciones

Las y los autores que envíen manuscritos a la *Revista Elecciones* se comprometen a aceptar un estricto código de ética. Estos deben respetar la normativa internacional sobre derechos de autoría de los textos, gráficos y demás materiales que se incorporen en sus artículos.

No se tolerará el plagio y, en caso de que este sea detectado, el artículo presentado no será considerado para su publicación.

Tanto el Editor/la Editora, el Comité de Redacción, las y los dictaminadores y las personas que remiten su manuscrito son responsables de velar por el cumplimiento de la integridad ética de los artículos.

Declaración de originalidad y Cesión de derechos

De acuerdo a la política editorial de la *Revista Elecciones*, las y los autores que presenten sus manuscritos deberán llenar un formato de “Declaración de originalidad y Cesión de derechos”. En este, las y los autores certificarán la originalidad de su artículo y la cesión de derechos de reproducción, edición y distribución del artículo en cuestión a la Revista.

Sobre el Comité Científico

El Comité Científico cumple las siguientes funciones:

- Colabora con el Editor/la Editora y el Comité de Redacción en el mapeo de posibles autores/autoras.
- Asesora en la planificación y los procesos editoriales de la *Revista Elecciones*.
- Promociona la *Revista Elecciones* en eventos, conferencias, congresos y otros espacios de difusión académica.
- Sugiere bases de datos y repositorios para la indexación de la *Revista Elecciones*.
- Sugiere cambios en el proceso editorial que tengan como objetivo la mejora de la calidad de la *Revista Elecciones*.

Sobre el Comité de Redacción

El Comité de Redacción cumple las siguientes funciones:

- Se encarga de la recepción de los manuscritos originales, de la pre-evaluación de los mismos y su posterior distribución a las y los dictaminadores.
- Monitorea el desarrollo editorial de la *Revista Elecciones* y la publicación de la misma.
- Vigila el cumplimiento de la política editorial y política ética de la *Revista Elecciones*.
- Se asegura que el portal web y los medios de comunicación virtuales de la *Revista Elecciones* se encuentren actualizados.

Editorial guidelines

About Elecciones

Elecciones Journal is a publication of the National Office of Electoral Processes (ONPE by its Spanish acronym) specialized in electoral issues. *Elecciones* was founded in 2002 and is dedicated to the multidimensional analysis of elections in democratic systems. The Journal publishes original and innovative articles prepared by researchers in Political Science, Law, Political Communication, and other related fields, from various public and private institutions, and by authorities and electoral officials interested in elections and democracy. The *Elecciones Journal* seeks to be a space for plural, rigorous dialogue and constant exchange between the academy and key actors of electoral governance.

Periodicity and structure

Elecciones Journal is published twice a year (July and December). It receives original articles, research notes, and analysis of elections, political actors and democracy, in Spanish, Portuguese and English. However, the final versions of the accepted articles are published and edited in Spanish.

The Journal articles are structured in four sections:

- 1) *Articles*, which are related to the central theme or main dossier of the volume, and do not exceed 8,000 words (approximately 48,000 characters with spaces).
- 2) *Varia*, which are related to any subject on elections, political actors and/or democracy, and do not exceed 8,000 words (approximately 48,000 characters with spaces).

- 3) *Research Notes*, which do not exceed 5,000 words (approximately 30,000 characters with spaces).
- 4) *Analysis of Elections*, which do not exceed 3,000 words (approximately 18,000 characters with spaces).

The Articles section contains original and unpublished works on the central theme or dossier that articulates the volume are published. Each year the Editor and the Drafting Committee will publicize the dossiers topics of each volume in advance. To be published, the articles in this section must comply with a peer-review process through the double-blind system.

The *Varia* section includes original and unpublished works are published, on a free subject related to the study of elections, political actors and democracy. Papers for the *Varia* section must also comply with a peer-review process through the double-blind system to be published.

The *Research Notes* section presents original and unpublished articles that describe and analyze various methodological tools that contribute to research on elections, political actors and/or democracy are published. *Research Notes* can be about measurement techniques, data collection and/or analysis strategies, data processing, ways of measuring concepts, among others. Contributions to this section must also be related to electoral issues. The articles for this section will be judged through the double-blind peer-review system.

In the *Analysis of Elections* section, articles published aim to objectively describe a recent electoral process held in a political system using quantitative and/or qualitative evidence. The electoral process studied can be a national or federal election (executive, legislative) or a subnational election (regional, state, or other), either in a comparative way by institutional level or as a comparative case study. Articles for the Election Analysis section will also be judged through the double-blind system.

Peer-review process

The *Elecciones Journal* only publishes unpublished manuscripts which are not being evaluated by another means of publication. People who submit manuscripts must anonymize their manuscripts following the specific rules indicated by *Elecciones Journal*. The Drafting Committee will review compliance with this process to ensure the anonymity of the blind peer-review.

Articles must be submitted through the *Elecciones Journal* platform Open Journal System (OJS). All communication with the authors will be through the OJS system. The Journal will not have any electronic communication linked to the manuscripts with the authors through a channel other than the platform.

When sending the manuscript, it must be consigned to all authors of the same. Modifications to the authorship of the manuscript are not allowed once it has been submitted.

After receiving the manuscript, the Editor of the Journal and the Drafting Committee members will pre-evaluate it. This pre-evaluation aims to determine if the submitted article complies with the established approach and guidelines. If the manuscript does not adhere to the focus or guidelines of *Elecciones Journal*, the Editor will return the manuscript with the respective comments. Those who submitted the manuscript can resubmit a new version of the document or another publication if they deem it appropriate.

Articles that pass the pre-evaluation will begin the blind peer-review process. The Drafting Committee will be in charge of assigning each article to a minimum of two external reviewers, who will judge each manuscript according to the format established by the *Elecciones Journal* that will be available online in the author's OJS profile.

Both the Editor and the Drafting Committee members are prevented from contacting or communicating with the author about their manuscript during the review process.

Once the blind peer-review is completed, the Editor will contact the author via email to communicate the editorial decision on the manuscript. The manuscript submitted can receive the assessment of:

- 1) Not publishable.
- 2) Publishable if suggestions are addressed and after a new review by the reviewers.
- 3) Publishable after addressing minor suggestions.
- 4) Publishable without comments.

Open access policy

Elecciones provides immediate free access to its content through its web portal. This journal believes that free, quality research contributes to a greater exchange of ideas and the generation of more scientific knowledge.

No shipping or publishing costs

Sending manuscripts to *Elecciones Journal* has no cost. There is also no charge for editing or publishing these articles.

Elecciones Journal's ethical standards

Authors who submit manuscripts to *Elecciones Journal* accept a strict code of ethics. They must respect international regulations on the copyright of the texts, graphics, and other materials that are incorporated into their articles.

Plagiarism will not be tolerated and, if it is detected, the submitted article will not be considered for publication.

Both the Editor, the Publisher, the Drafting Committee, the reviewers and the people who submit their manuscript are responsible for ensuring compliance with the ethical integrity of the articles.

Declaration of originality and Transfer of rights

According to the editorial policy of *Elecciones Journal*, the authors who submit their manuscripts must fill out a form of "Declaration of originality and Transfer of rights". In it, the authors will certify the originality of their article and the assignment of rights of reproduction, edition and distribution of the article to the Journal.

About the Scientific Committee

The Scientific Committee fulfills the following tasks:

- Collaborate with the Editor and the Drafting Committee in mapping possible authors.
- Advise on the planning and editorial processes of the *Elecciones Journal*.

- Promote *Elecciones Journal* in events, conferences, congresses and other spaces for academic dissemination.
- Suggest databases and repositories for indexing the *Elecciones Journal*.
- Suggest changes in the editorial process aimed at improving the quality of the *Elecciones Journal*.

About the Drafting Committee

The Drafting Committee fulfills the following tasks:

- Responsible for the reception of the original manuscripts, their pre-evaluation and their subsequent distribution to the reviewers.
- Supervise the editorial development of *Elecciones Journal* and its publication.
- Oversee compliance with the editorial policy and ethical policy of *Elecciones Journal*.
- Certify that the web portal and the virtual media of the *Elecciones Journal* are up-to-date.

Guía para autoras y autores

La presente Guía para autores y autoras detalla los requisitos que estos deben tomar en consideración y el proceso de envío de su manuscrito a la *Revista Elecciones*. Esta Guía está organizada en tres secciones diferenciadas que ayudarán a preparar el manuscrito a remitir para su consideración.

1. PUNTOS A CONSIDERAR ANTES DEL ENVÍO

Política editorial y consideraciones sobre la ética en la investigación

La *Revista Elecciones* publica artículos originales e inéditos. Las y los autores deberán respetar la normativa internacional sobre derechos de autoría de los textos, gráficos y demás materiales que se incorporen en sus artículos. El respeto de la política editorial y la ética en la investigación serán supervisadas por el Editor/la Editora, el Comité de Redacción, las y los dictaminadores. Aunque, y en primera instancia, estos deberán también ser garantizados por las y los autores.

Declaración de intereses

Las y los autores deben mencionar, en caso exista, cualquier tipo de relación con otras personas o instituciones que puedan sesgar lo argumentado en el artículo presentado. La relación no necesariamente puede ser financiera. En caso de que exista este tipo de relación se debe indicar en el manuscrito mediante un pie de página.

Uso de lenguaje inclusivo

La *Revista Elecciones* emplea y fomenta el uso de lenguaje inclusivo. Con el lenguaje inclusivo se reconoce la diversidad y el respeto a todas las personas. Asimismo, los artículos

enviados no deben contener información que argumente a favor de la superioridad de un individuo o grupo de individuos a razón de su raza, género, edad, orientación sexual, cultura, entre otros.

Las y los autores deben emplear el lenguaje inclusivo en todo su artículo y este debe reflejar un contenido libre de estereotipos y prejuicios. En esta línea, se recomienda emplear palabras neutrales.

Derechos de autoría

Las y los autores ceden a la *Revista Elecciones* el derecho de reproducción, edición y distribución del artículo en cuestión. Los artículos se registran con la licencia de atribución de Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0), que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que mencionen la autoría del trabajo y a la primera publicación en esta revista.

2. PREPARACIÓN Y ENVÍO DEL MANUSCRITO

Formato, límite de palabras y estilo del texto

Los manuscritos remitidos a la *Revista Elecciones* deben estar en formato Microsoft Word. Asimismo, el artículo presentado debe estar completamente anonimizado, sin autoreferencias a obras publicadas y sin metadatos del archivo word. Aunque, las y los autores sí pueden citar su propio trabajo en la bibliografía.

Cada artículo cuenta con un límite de palabras y caracteres. Estos son:

- Artículos y Varia: 8.000 palabras (entre 48.000 caracteres con espacios aproximadamente).
- Notas de Investigación: 5.000 palabras (entre 30.000 caracteres con espacios aproximadamente).
- Análisis sobre Elecciones: 3.000 palabras (entre 18.000 caracteres con espacios aproximadamente).

El conteo de palabras y caracteres incluye el título, resumen, notas a pie de página y bibliografía.

El título del artículo no debe exceder un máximo de 15 palabras y debe incluir en el mismo los elementos centrales del contenido del artículo.

Todo el documento debe estar en letra tipo Garamond tamaño 12 interlineado sencillo. En el caso de las notas a pie de página, estas deben estar en letra tipo Garamond tamaño 9. El artículo debe estar justificado y no contener sangrías. Asimismo, no se emplea negrita ni subrayado en los títulos ni en el contenido del artículo. Tampoco se debe emplear espacios entre líneas. La diferencia de niveles debe realizarse mediante enumeración.

En el caso de las siglas o acrónimos, es necesario que se escriba el nombre de manera completa la primera vez que aparecen en el texto. Luego bastará con la sigla o el acrónimo.

Información esencial a consignar

Las y los autores deben detallar en una carta anexa sus nombres y apellidos, su afiliación institucional, su código de identidad digital [ORCID ID] y su correo de contacto en el sistema Open Journal System (OJS). Esta información no debe consignarse en el artículo.

Título

El título debe ser claro, conciso y no debe exceder un máximo de 15 palabras. Se debe presentar también una versión en inglés del mismo.

Resumen y Abstract

Los resúmenes no deben exceder las 250 palabras y deben indicar de manera clara y concisa el objetivo y el argumento del artículo. También debe presentarse una versión en inglés.

Palabras clave

Las y los autores deben proveer un máximo de 5 palabras clave que hagan referencia directa a lo abordado por su texto. También deben presentarse una versión en inglés.

Estructura del artículo

El artículo debe contar con una estructura estándar y clásica, respetando la división en secciones que deben contener estos elementos centrales: I. Introducción. II. Discusión Teórica. III. Metodología. IV. Análisis de Datos. V. Conclusiones. VI. Referencias Bibliográficas. Estos títulos son sugeridos.

Cuadros y gráficos

Los cuadros deben enviarse como texto editable. Estos pueden ubicarse en el texto o al final del mismo en páginas separadas. Se recomienda usar moderadamente los cuadros y que estos no dupliquen información ya descrita en el artículo. Evitar el sombreado de las celdas, el uso de negritas y el uso de márgenes verticales o bordes laterales. Los cuadros deben también estar en letra tipo Garamond.

Los gráficos deben consignarse en archivos aparte en formato JPG o TIF. La *Revista Elecciones* no publica fotografías o imágenes digitalizadas. Tampoco se aceptan archivos con una resolución demasiado baja o gráficos desproporcionadamente grandes para el contenido.

Todos los cuadros y gráficos deberán estar numerados y debidamente referenciados.

Notas al pie de página

Estas deben encontrarse numeradas y en formato superíndice. Las notas al pie de página deben emplearse sólo para texto adicional. En ningún caso deben consignarse referencias bibliográficas completas pues estas deben incluirse al final del artículo. Se recomienda no abusar de las notas a pie y, para ello, no usar más de 15-20.

Citas bibliográficas

Las citas deben aparecer en el texto y no en las notas a pie de página. Estas deben indicar el apellido del autor o autora, el año y la página de la publicación, todo esto entre paréntesis. Ejemplo:

(Suárez Cao 2014, 193)

En caso de que el documento tenga dos autores o autoras se citan sus apellidos unidos por “y”. Ejemplo:

(Martínez-Hernández y Zapata 2020, 65)

En el caso de que el documento tenga tres o más autores o autoras, basta con citar el primer autor o autora seguido de *et al.* Ejemplo:

(de Souza Vieira et al. 2019, 99-101)

En caso de citar varios trabajos de un mismo autor/autora o grupo de autores/autoras que corresponden a un mismo año, es necesario añadirse luego del año la letra a, b, c.... Ejemplo:

(Ziblatt 2019b, 48)

El citado puede emplearse en el texto por lo que debe indicarse entre paréntesis el año y la página. Ejemplo:

Como señala Tuesta Soldevilla (2020, 15),...

Referencias bibliográficas

La bibliografía se incorporará al final del artículo y solo debe contener referencias citadas en el texto. No es posible consignar referencias adicionales que no se encuentren en el artículo. La bibliografía debe ordenarse alfabéticamente por el primer apellido. Se recomienda no usar sistemas de gestión de bibliografía que dificultan la edición de los textos. Asimismo, debe seguir el Manual de Estilo de Chicago, 16° edición.

En caso se citen a dos o más referencias de un autor o autora que han sido publicadas en el mismo año, estas se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo:

Campos, Milagros. 2020a. “El control parlamentario en tiempos de COVID-19.” En *Constitución y emergencia sanitaria*, coordinado por César Landa Arroyo, 105-110. Lima: Palestra Editores.

Campos, Milagros. 2020b. “La parlamentarización del presidencialismo peruano.” En *Derechos Fundamentales*, coordinado por César Landa Arroyo, 25-30. Lima: Palestra Editores.

Otros ejemplos empleados comúnmente son:

- Libros de un autor o autora

Power, Margaret. 2002. *Right-Wing Women in Chile: Feminine Power and the Struggle against Allende, 1964–1973*. University Park: Pennsylvania State University Press.

- Dos o más autores/autoras

Levitsky, Steven, y Mauricio Zavaleta. 2019. *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?*. Lima: Planeta Perú.

- Capítulos de libros

Rodriguez Olivari, Denisse. 2017. “Partidos pobres, campañas ricas.” En *Perú: elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*, editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 65-90. Lima: PUCP.

- Artículos de revistas científicas

Gooch, Andrew, Alan Gerber y Gregory A. Huber. 2021. “Evaluations of candidates’ non-policy characteristics from issue positions: Evidence of valence spillover”. *Electoral Studies*, 69. DOI: 10.1016/j.electstud.2020.102246.

- Artículos publicados en diarios (impreso)

Dowd, Maureen. 2020. “Oh, Brother! Tears for Trump.” *New York Times*, Noviembre 26.

- Artículos publicados en diarios (online)

Campos, María Alejandra. 2020. “La política de la ficción”. *El Comercio*, Noviembre 28. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/la-politica-de-la-ficcion-por-maria-alejandra-campos-noticia/>.

Envío del artículo

Los artículos deben ser remitidos a través de la plataforma de la *Revista Elecciones Open Journal System (OJS)* mediante el registro de las y los autores.

Formato de Declaración de originalidad y Cesión de derechos

Las y los autores deberán llenar y remitir el Formato de *Declaración de originalidad y Cesión de derechos*. En este, las y los autores certificarán la originalidad del artículo y la cesión de derechos de reproducción, edición y distribución del artículo en cuestión.

Evaluación por pares

De acuerdo a las políticas editoriales de la *Revista Elecciones*, todos los artículos pasan por un proceso de pre-evaluación en donde el Editor o la Editora de la Revista y los miembros del Comité de Redacción determinan si el manuscrito presentado cumple con el enfoque y las directrices establecidas. Una vez superada esta etapa, el Comité de Redacción asigna cada artículo a un mínimo de dos revisores/revisoras externos/externas. En caso de que haya diferentes decisiones, el Comité de Redacción evaluará la posibilidad de remitirlo a una o un tercero. La evaluación se realizará de acuerdo a un formato establecido por la *Revista Elecciones*.

Decisión editorial

Una vez finalizada la revisión por pares ciegos, el Editor o la Editora se comunicará con las y los autores vía correo electrónico con el fin de comunicarles la decisión editorial sobre el manuscrito. El artículo presentado puede recibir una valoración de:

- No publicable.
- Publicable atendiendo sugerencias y tras una nueva revisión de las y los dictaminadores.
- Publicable después de atender a sugerencias menores.
- Publicable sin observaciones.

3. LUEGO DE SER ACEPTADO

Correcciones realizadas por las y los dictaminadores

En caso de recibir la valoración de “publicable atendiendo sugerencias y tras una nueva revisión de las y los dictaminadores” o “publicable después de atender a sugerencias menores”, las y los autores recibirán la retroalimentación proporcionada por las y los dictaminadores. Los comentarios y sugerencias deberán ser atendidos por las y los autores y una vez corregido el mismo puede ser devuelto a las y los dictaminadores para que consideren si los cambios realizados atienden las sugerencias realizadas.

Envío del artículo corregido

El Comité de Redacción determinará un plazo prudente para el envío del artículo corregido. Este plazo dependerá de las correcciones establecidas y será comunicado a las y los autores.

Revisión de Estilo

Los artículos aceptados sin observaciones y los corregidos son luego enviados a un/a Revisor/a de Estilo el o la cual sugerirá, si lo cree conveniente, cambios en el texto. Estos cambios son remitidos a las y los autores y su incorporación es opcional.

Publicación

La última versión de los artículos ya editados es enviada a las y los autores para su última aprobación. Luego estos pasan por un proceso de diagramación y publicación. La versión digital y física del número de la *Revista Elecciones* son enviadas a las y los autores.

Guidelines for authors

This Guide for authors details the requirements and the process for submitting a manuscript to *Elecciones Journal*. It is organized into three sections that help the preparation of the manuscript to be submitted for consideration.

1. CONSIDERATIONS BEFORE SUBMISSION

Editorial policy and research ethics guidelines

Elecciones Journal publishes original, previously unpublished research articles. Authors must respect international regulations on the copyright of texts, graphics, and other materials incorporated into their pieces. The Editor, the Drafting Committee, and the reviewers supervise editorial policy and research ethics. Although, in the first instance, authors must also guarantee it.

Declaration of interests

Authors must disclose any relationships with other people or institutions that could bias what the manuscript submitted argues. The relationship may not necessarily be financial. If this type of relationship exists, it must be acknowledged in the manuscript with a footnote.

Use of inclusive language

Elecciones Journal uses and encourages the use of inclusive language. Inclusive language recognizes diversity and respect for all people. Likewise, manuscripts shall not contain any content implying the superiority of an individual or group of individuals based on race, gender, age, sexual orientation, culture, etc.

Authors should use inclusive language throughout their articles, which should display contents free of stereotypes and prejudices. In this line, the use of neutral words is recommended.

Authorship rights

The authors transfer to *Elecciones Journal* the right of reproduction, edition, and distribution of their articles. All articles are licensed under the Creative Commons Attribution license (CC BY-NC-ND 4.0), which allows third parties to use the material as long as they credit the author/s and its publication in this journal.

2. PREPARATION AND SUBMISSION OF THE MANUSCRIPT

Format, word limit, and text style

Manuscripts must be submitted to *Elecciones Journal* in Microsoft Word format. Likewise, it must be thoroughly anonymized, removing self-identifying citations and document metadata. Although, the authors can cite their work in the bibliography.

Each article has a word and character limit. These are:

- Articles and Varia: 8,000 words (approximately 48,000 characters with spaces).
- Research Notes: 5,000 words (approximately 30,000 characters with spaces).
- Elections Analysis: 3,000 words (approximately 18,000 characters with spaces).

The word and character count includes the title, abstract, footnotes, and bibliography.

The article's title should not exceed a maximum of 15 words and should include the central elements of the article's content.

The entire document must be written in Garamond, font size 12, single-spaced. In the case of footnotes, these must be in Garamond, font size 9. The text must be fully justified and should not be indented. The titles or the content of the paper should not be bolded or underlined. Do not place additional line spacing between paragraphs. Heading levels must be numbered.

The first-time abbreviations or acronyms appear in the text, the full spelled-out version has to be presented as well. After this, it is enough to use the abbreviation or acronym alone.

Essential information

In an attached letter, the authors must detail their names and surnames, their institutional affiliation, their digital identity code [ORCID ID], and their contact email in the Open Journal System (OJS) system. This information should not be included in the article.

Title

The title must be clear, concise, and must not exceed a maximum of 15 words. A Spanish version of it must also be submitted.

Abstract

Abstracts should not exceed 250 words and should clearly and concisely state the objective and argument of the article. A Spanish version must also be submitted

Keywords

Authors must provide a maximum of 5 keywords that directly reference what is addressed by their text. A Spanish version must also be submitted.

Article structure

The article must have a standard, classic structure and be divided into sections containing the following core elements: I. Introduction. II. Theoretical Discussion. III. Methodology. IV. Data analysis. V. Conclusions. VI. Bibliographic references. These are suggested titles.

Tables and figures

Tables must be submitted as editable text. Tables can be placed in the text or, at the end, on separate pages. It is recommended to use tables moderately and to avoid duplicating information described elsewhere in the article. Avoid applying cell shading, using bold fonts, vertical margins or side borders. In tables, Garamond font should be used.

Figures must be submitted in separate files in JPG or TIF format. *Elecciones Journal* does not publish photographs or scanned images. Files that are too low in resolution or graphics that are disproportionately large for the content will not be accepted.

All tables and figures must be numbered and duly referenced.

Footnotes page

Footnotes should be indicated by superscript numerals. Use footnotes for adding text only. In no case should complete bibliographic references be included as these should be included at the end of the article. It is recommended not to overuse footnotes and not to use more than 15-20.

Bibliographic citations

Citations must be placed within the body of text and not in the footnotes. These should indicate the author's last name, year of publication, and the page number, all in parentheses. Example:

(Suárez Cao 2014, 193)

If the work has two authors, their surnames are joined by the conjunction "and". Example:

(Martínez-Hernández and Zapata 2020, 65)

If the document has three or more authors, it is enough to cite the first author followed by *et al.* Example

(from Souza Vieira *et al.* 2019, 99-101)

If citing multiple works by the same author or group of authors in the same year, a letter (a, b, c...) must be added after the year. Example:

(Ziblatt 2019b, 48)

The quoted author's name can be used in the text; the year and the page must be placed in parentheses. Example:

As Tuesta Soldevilla (2020, 15) points out, ...

Bibliographic references

The bibliography will be incorporated at the end of the article and should only contain references cited in the text. It is not possible to enter additional references that are not in the article. The bibliography must be arranged alphabetically by the first surname. It is recommended not to use bibliography management systems that make it challenging to edit the texts. You must also follow the Chicago Manual of Style, 16th edition.

In case there are two or more references with the same author and year, distinguish them by using a letter. Example:

Campos, Milagros. 2020a. "Parliamentary control in times of COVID-19." In *Constitution and health emergency*, coordinated by César Landa Arroyo, 105-110. Lima: Palestra Editores.

Campos, Milagros. 2020b. "The parliamentarism of the Peruvian presidentialism." In *Fundamental Rights*, coordinated by César Landa Arroyo, 25-30. Lima: Palestra Editores.

Other commonly used examples are:

- Books by an author

Power, Margaret. 2002. *Right-Wing Women in Chile: Feminine Power and the Struggle against Allende, 1964–1973*. University Park: Pennsylvania State University Press.

- Two or more authors

Levitsky, Steven, and Mauricio Zavaleta. 2019. *Why are there no political parties in Peru?* Lima: Planet Peru.

- Chapters of books

Rodriguez Olivari, Denisse. 2017. "Poor parties, rich campaigns." In *Peru: 2016 elections. A divided country and an unexpected result*, edited by Fernando Tuesta Soldevilla, 65-90. Lima: PUCP.

- Scientific journal articles

Gooch, Andrew, Alan Gerber, and Gregory A. Huber. 2021. "Evaluations of candidates' non-policy characteristics from issue positions: Evidence of valence spillover". *Electoral Studies*, 69. DOI: 10.1016 / j.electstud.2020.102246.

- Articles published in newspapers (printed)

Dowd, Maureen. 2020. "Oh, Brother! Tears for Trump." *New York Times*, Noviembre 26.

- Articles published in newspapers (online)

Campos, María Alejandra. 2020. "The politics of fiction." *El Comercio*, November 28. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/la-politica-de-la-ficcion-por-maria-alejandra-campos-noticia/>.

Submission

Articles must be submitted through the *Elecciones Journal* platform (OJS) following the registration of the authors.

Statement of Originality and Copyright Transfer Form

Authors must fill out and submit the *Statement of Originality and Copyright Transfer Form*. Here, the authors certify the originality of the article and transfer the reproduction, edition, and distribution rights to the Journal.

Peer evaluation

According to the editorial policies of *Elecciones Journal*, all submitted works go through a pre-evaluation process where the Editor and the members of the Drafting Committee determine if the submitted manuscript complies with the approach and the established guidelines. Once this stage has ended, the Drafting Committee assigns

each article to a minimum of two external reviewers. If their assessments differ, the Drafting Committee will evaluate the possibility of consulting a third reviewer. The evaluation will be carried out according to a format established by *Elecciones Journal*.

Editorial decision

Once the blind peer-review is completed, the Editor will contact the authors via email to communicate the editorial decision on the manuscript. The manuscript submitted can receive the assessment of:

- Not publishable.
- Publishable if suggestions are addressed and after a new review by the reviewers.
- Publishable after addressing minor suggestions.
- Publishable without comments.

3. AFTER BEING ACCEPTED

Corrections made by the reviewers

In the event of receiving the assessment of “publishable if suggestions are taken into account and after a new review by the reviewers” or “publishable after addressing minor suggestions”, the authors will receive the reviewers’ feedback. The comments and suggestions must be taken care of by the authors, and once the manuscript has been corrected, it can be returned to the reviewers so they can assess whether the changes made meet their suggestions.

Submitting the revised article

The Drafting Committee will determine a reasonable deadline for submitting the revised article. This term will depend on the given review and will be communicated to the authors.

Style Review

Articles accepted without observations and corrected are then sent to a Style Reviewer who will suggest changes to the text when appropriate. These changes are sent to the authors, and their incorporation is optional.

Publication

The latest version of the edited articles is sent to the authors for their final approval. It then goes through a process of layout and publication. The digital and physical versions of the issue of *Elecciones Journal* is sent to the authors.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 - BREÑA.
TELÉFONO: 332-3229 FAX: 4241582
DICIEMBRE 2021 LIMA, PERÚ

LA REVISTA ELECCIONES SE ENCUENTRA EN LOS SIGUIENTES
SERVICIOS BIBLIOGRÁFICOS Y BASES DE DATOS:



Hapi Online

e-libro

International
Political
Science
Abstracts

Dialnet

latindex

ARTÍCULOS

Piero Alessandro Corvetto Salinas

Jorge Luis Salas Arenas

Carmen Milagros Velarde Koechlin, Edith Rocío Sánchez Morán,

Jacqueline Minaya Rodríguez y Danny Santa María Pinedo

Cynthia McClintock

Beatriz Llanos y Juana Nina Tapia

Milagros Campos y Katherine Zegarra Díaz

Daniel Encinas y Alejandra Fuentes Diestra

Paula Muñoz



VARIA

Luciana C. Manfredi, Adolfo A. Abadía y Juan Tomás Sayago



NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Ariadna Gallo



ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES

Juan Cruz Olmeda y Julio César Soto Licca

Susana Riquelme Parra

Carlos Guadarrama Cruz

Liliana Rocío Duarte-Recalde y Micaela Gonzalez-Tiepermann